

Financiamiento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

Humberto Njaim

I. Introducción

Este trabajo sobre los Sistemas de financiamiento político (SFP) de los países andinos se ha estructurado en tres partes: una primera, que abarca la dimensión comparativa de los sistemas de financiamiento político regionales, una segunda, relativa al funcionamiento real de las normas y el papel de los mecanismos de control y, finalmente, una tercera, donde se presentan las enseñanzas y propuestas de reforma extraídas.

Sin embargo, antes de seguir quisiéramos plantear que, a nuestro modo de ver, la teoría del financiamiento debe incluirse dentro de teorías más amplias y potentes sobre la influencia política y la corrupción. Dentro de ellas, el financiamiento privado forma parte de un ritual general de intercambio y don¹ y provee de un *pool* limitado de recursos en el que todos los actores políticos intentan pescar. A veces las gratificaciones son inmediatas para las distintas partes, y a veces forman parte de un intercambio diferido altamente complejo y difícil de detectar². En ciertos casos el donante influye más sobre el político que éste sobre aquel. En otros, más frecuentes de lo que se cree, el arte del político es tal que logra desembarazarse hábilmente de lo que parecían determinaciones ineludibles.

Otra idea que nos inspira, algunas de cuyas elaboraciones a la luz de casos concretos se encontrarán más adelante, es que los SFP, por su parte, son dispositivos de regulación con fines muy respetables de favorecer la equidad y la competitividad

¹ Njaim, Humberto (1995).

² Njaim, Humberto (1998).

democráticas entre las fuerzas políticas, pero cuyos costos y beneficios hay que evaluar cuidadosamente. Entre los primeros son de tener en cuenta los riesgos de medidas intervencionistas en la espontaneidad política que, dentro de sistemas políticos constantemente en riesgo de deslizamiento en el autoritarismo o el desorden institucional, pueden convertirse en armas de doble filo. A su vez, es indudable que dejar rienda suelta al financiamiento tiene un efecto nocivo sobre la legitimidad y la salud de la democracia. De manera que nos encontramos ante una situación dilemática en la que, sin embargo, es peor no hacer nada.

Enunciados los anteriores pocos y escuetos preconceptos teóricos, señalaremos que la información aquí sistematizada se basa fundamentalmente en las fichas y los trabajos analíticos elaborados por los investigadores nacionales, aunque algunas veces hemos ido más allá de ellos. Los autores han tenido, por supuesto, que lidiar con las clásicas fallas de información sobre la materia, es decir, los vacíos de conocimiento sobre las contribuciones extranjeras, el aporte de las fortunas o riquezas personales, la reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, los fondos secretos y la real influencia de los grupos de poder, además con la frecuente situación de que el escándalo sustituye los datos más sólidos. En todo caso se logra establecer inferencias plausibles. Pero de todas maneras a veces nos quedaron dudas que sólo podrían ser despejadas con investigaciones *in situ*. Sin embargo, a nuestro entender, es un resultado valioso establecer un marco sistemático de examen que sirva para plantear más organizadamente las restantes cuestiones que sólo podrán aclarar estudios más profundos.

II. Los sistemas de financiamiento político en los países andinos: una visión comparada

En todos los países andinos encontramos establecido un marco legal para la obtención y provisión de recursos económicos para partidos y candidatos, es decir, un sistema de financiamiento político (SFP). Es cierto que en el caso de Venezuela falta un elemento tan importante como el financiamiento público, ya sea directo o indirecto, pero subsisten los otros ingredientes relativos a prohibiciones y limitaciones de distintos tipos de financiamiento, regulaciones sobre publicidad y propaganda, así como otros aspectos. También en el caso venezolano es necesario ejercer cierta precaución en la caracterización del SFP, pues se trata de un sistema político que aún no ha superado la etapa de su implantación. Sin embargo, bajo la nueva Constitución ha habido ya, en el 2000, un gran proceso electoral donde se han dictado regulaciones y se han manifestado fenómenos comunes no sólo a los países de la zona sino en el ámbito comparado más general; entre ellos la creciente separación entre el financiamiento que recaban los partidos y el que realizan los candidatos por su cuenta.

Se ha estructurado, en la Tabla 1 un resumen de la información disponible. La tabla abarca aspectos de la regulación que se refieren a los ingresos al sistema, es decir, las limitaciones y modalidades que se establecen respecto de los *inputs* privados y públicos, estos últimos tanto directos como indirectos, de financiamiento;

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004.

Instrumento ↑ País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento				Regulación de gastos electorales		Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones					
	Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos		Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Limite de duración de campaña	Contrib.	Gastos		Auditoría				
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega								Barrera	Criterio de distrib.	Monto	
BOL	No deben exceder el 10% del presupuesto anual del partido. Prohibidas donaciones de organizaciones de organización y capacitación, men- bernal, contra- tistas gu- berna- mentales, anóni- mas y (se mencio- na ex- presa- mente) de ori- gen illici- to.	Prohibi- das. Sin em- bargo, personas jurídicas extranjeras pue- den con- tribuir para asistencia técnica y ca- pacita- ción.	Partidos	Años electo- rales: 50% an- tes de las elec- ciones, 50% post- elec- ciones. Años no electo- rales: en- trega anual.	3% de los votos en las últimas elec- ciones gene- rales o munici- pales.	Por voto.	Definido por ley: Años electora- les: 2 y 1/2 por 1000 del presu- puesto consolida- do de la Nación para elec- ciones generales. 2 por 1000 para elec- ciones munici- pales. (1997) US\$ 10.73 millones. (2002) US\$ 9.4 millones. Años no electora- les: parti- da equi- valente al	Espacios en TV y radio es- tatal.	N/R pero limitación del tiempo de propa- ganda en los medios.	N/R	Espacios en TV y radio es- tatal.	Reporte de todo ti- po de contribuciones. Las privadas deben fi- gar en la contabi- lidad de las empre- sas así co- mo el par- tido que las recibe. Reportes anuales de estados finan- ceros. Re- porte so- bre el fi- nancia- miento es- tatal den- tro de los ciento veinte días desde la fecha de la elec- ción.	Reporte de gas- tos de- tallados por listas de cate- gorías.	Si hay audito- rías.	Si. Sanciones pecu- niarias y adminis- trativas. Suspen- sión del financia- miento estatal y pérdida del dere- cho a participar en elecciones nacio- nales y munici- pales. Multas en relación con el uso de los medios de comuni- cación social.

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento ↑ País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones		
	Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría			
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.								Monto	
BOL															
COL	No hay pero: 1. Para una campaña electoral, si se trata de	No hay prohibición	1. Ordinario: partidos o movimientos políticos con personería jurídica	1. Campañas: financiación parcial por reposición de gastos.	1. 5% de votos válidos en elecciones para Presidente, Gobernadores y Alcaldes.	1. Campañas: acuerdo al número de votos obtenidos.	1. Campaña 2002: Presidente y Congreso; reposición a Col \$ 1250 (US \$ 0.45)	1/2 por 1000 del presupuesto consolidado de la Nación. Tomando en cuenta financiamiento no electoral y financiamiento del organismo electoral: 1997: cada vot / año US \$8 y 2002 US \$6.30.	Se garantiza funcionamiento de transporte el día de las elecciones.	Sí. El CNE fija los topes de gastos para cada campaña.	La propaganda electoral, así definida, solo puede difundirse durante	Reporte hasta un lapso de 4 semanas después de las elecciones.	Incluidos en el Reporte	Sí. La Registraduría Nacional del Estado Civil contrata un sistema de auditoría	Multas por diversas infracciones. CANCELACIÓN de la personería jurídica. Quienes violen toques de gastos de campaña no pueden seguir recibiendo financiamiento y última-

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento ↑	País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento					Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones
		Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos			Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera							
COL	una persona jurídica deberá ser autorizada por la mitad más uno de los miembros de la directiva o asamblea general de accionistas o junta de socios.		o representación en Congreso, aún si carecen de aquella	2. Permite: se entrega anualmente a los partidos políticos.	2. En elecciones para cuerpos deliberantes: al menos 1/3 de los votos depositados por la lista que haya alcanzado escancho con el menor residuo.	2. Permanente: 10% por partes iguales, 50% por escanchos obtenidos en la última elección del Congreso o de Asambleas Departamentales. 40% según proporción de votos obtenidos para la Cámara de Representantes (Cámara Baja).	En el futuro se incluirá en el financiamiento, el subsidio directo al transporte. Franquicias postales, Espacios gratuitos en TV y radio estatales.	los tres meses anteriores a las elecciones.			toría externa que vigile el uso de los recursos aportados por el Estado para gastos sostenimiento y de sus campañas.	mente se ha establecido la pérdida de investidura.	

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento ↑	País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones	
		Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría		
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.								Monto
	COL	teléfono, al menos de cierto monto en adelante.						costo por voto para la elección presidencial fue de Col \$ 6853 (US \$ 2,90) por voto.							
	ECUA	Prohibidos los aportes de contratistas del Estado. La contribución de personas jurídicas no debe	Prohibidas.	Partidos y movimientos independientes registrados ante el TSE.	Reposición en un mínimo de 120 días y un máximo de 185 días.	4% de votos válidos en elecciones pluripersonales nacionales.	A los partidos: financiero permanente 60% en partes iguales; 40% según	1. Fondo partidario permanente = 0.5 por mil de los egresos presupuestados anualmente.	-Exoneración de impuestos: sobre bienes raíces de propiedad de los partidos; sobre	Sí. Límites a los partidos y a los candidatos. El monto máximo de gasto electoral se esta-	45 días calendario.	Reportes a ser presentados en un lapso de hasta 12 semanas después de las elecciones.	Incluidos en los reportes posteriores.	Se realizan pero no son completas.	-Recepción de aportes extranjeros; multa por el doble del monto de la contribución ilegal. -Uso de bienes y recursos públicos por funcionarios para su promoción o la de sus

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento ↑	País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones			
		Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría				
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.								Monto		
	ECUA	exceder del 10% del gasto electoral autorizado para cada cargo a elegir. Prohibidas las donaciones anónimas de personas naturales que mantengan litigio con el Estado como consecuencia de relaciones contractuales o por ejecución de obras o servicios o cualquier otra causa.					proporción de votos obtenidos. Fines electorales: en proporción a votos obtenidos.	2. Años de elecciones: otra paridad de igual monto distribuida en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales nacionales.	rentas originadas por sus inversiones.	blecerá de dividir el valor total, máximo de gasto electoral por el número total de electores a nivel nacional. Ese resultado se multiplicará por el número de electores de la circunscripción electoral correspondiente.				nes: no se registran aportes en especie.			partidos: destitución del cargo o revocación del mandato. -Recepción dolosa de contribuciones del narcotráfico: revocatoria del mandato. -Aportaciones ilícitas: para quien las haga suspensión de los derechos políticos por dos años.

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento →	País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones
		Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.							
PERÚ		-Límite de monto, 60 UIT anuales a personas naturales o jurídicas.	Prohibidas salvo para formación, capacitación e inversión.	-Partidos para su actividad permanente, no hay financiación electoral directa.	Anual.	Representación en el Congreso.	40% en partes iguales; 60% en proporción a los votos obtenidos.	2001: solo disponibles las erogaciones de los organismos electorales (S/ 280 428 782,09 = US \$ 80 122 509,17).	Para los partidos. Limitación del tiempo de propaganda en medios.	La campaña inicia una vez hecha la convocatoria a elecciones (entre 120 y 150 días antes del día de la votación).	Partidos: reportes anuales de ingresos y gastos.	Candidatos: reportes de gastos si son superiores a 2 UIT (S/6200 = US \$ 1170). No hay obligación de detallar el origen de los fondos ni el monto total recibido. (práctica según la ley anterior a la aprobada en 2003).	Previstas en ley de 2003, se están implementando.	-Propaganda política gubernamental desde la convocatoria de las elecciones: amonestación hasta multa. La Ley de partidos políticos establece sanciones pecuniarias para aquellos partidos que incumplan las normas de transparencia financiera: pérdida del financiamiento público y multas.

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento ↑ País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento					Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones
	Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos			Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera							
VEN	Se prohíben: contribuciones anónimas; de empresas concesionarias de obras o servicios públicos.	Prohibidas.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/R	-Reportes 90 días después de las elecciones. -Los medios deben su- minis- trar, du- rante la campaña, infor- mación que les sea so- licitada sobre espas- mos y publi- cidad que les hayan sido con- tra- tados.	El re- porte in- cluye gastos agregados. Los partidos deben poner a disposición sus libros de contabi- lidad y soportes.	Aleato- rias.	Multas por in- fracción de noti- cias de publi- cidad; no presen- tar informes. Prisión por ocul- tar información; recibir contribu- ciones anóni- mas.

Fuentes: Elaboración propia a partir de los estudios de caso nacionales.

los que aluden al control que se establece sobre los egresos o *outputs* que realizan los actores políticos, ya sea en cuanto a controles directos como a la revelación al público de la forma en que han utilizado los recursos que reciben; la tabla, finalmente, incluye las sanciones que acarrea el incumplimiento de algunas de las regulaciones.

En un recorrido del panorama, que luego examinaremos con el detalle que permite la información suministrada, encontramos que se dan prohibiciones a determinados tipos de financiamiento, así como formas directas e indirectas de subvención pública, topes de algún tipo a los gastos electorales, sistemas en desarrollo e imperfectos de control y, finalmente, intentos insatisfactorios, y más bien forzados, de divulgación del monto y manejo de las finanzas partidistas y electorales. Se halla así, una acentuada heterogeneidad de los sistemas de financiamiento público en los países andinos. Los factores de esta heterogeneidad son, según los autores, las preferencias normativas de la cultura política, los límites impuestos por el entorno institucional y la presión de la coyuntura que lleva a acentuar un aspecto u otro.

Habría que tener en cuenta, además, (i) el contexto general de la crítica situación de la democracia en América Latina. Quizá sea esta la región donde más se patentiza la crisis. Desde que fueron recabados los datos que sirven de base a este estudio se ha producido la remoción de un presidente en Bolivia, el deterioro creciente de la popularidad de los presidentes del Ecuador y del Perú, una política más dura contra la guerrilla en el interminable conflicto de Colombia y el agravamiento de la situación venezolana. La crisis y desprestigio de la democracia es la crisis y el desprestigio de los partidos políticos, que son los que crean los sistemas de financiamiento público y se someten a su control; por consiguiente, los SFP son también arrastrados por la crisis y dan la misma impresión de precariedad que el sistema político.

Al mismo tiempo se nota que es un rasgo común a todos los países de la región andina (ii) el surgimiento de un nuevo actor constituido por las diferentes manifestaciones de la sociedad civil, unas más políticas que otras, pero todas con una vocación de cumplir tareas de control y *disclosure* en las que han fallado los partidos políticos. Los diferentes grados de beligerancia que los sistemas constitucionales y legales les conceden es otro factor importante de diferenciación entre los SFP de la región.

Otro factor estrechamente vinculado con la irrupción de nuevos protagonistas políticos es (iii) el avance de instituciones de democracia directa, lo cual lleva a extender el ámbito de investigación no sólo al financiamiento de las elecciones regulares, sino también al de estas nuevas instituciones, de manera que ya resulta incompleto el análisis si no las incluye, y se hace ineludible en los casos colombiano y venezolano, pero también está presente en el Ecuador y en Perú.

Finalmente (iv) el paradigma de las campañas actuales gira en forma determinante alrededor de los medios de comunicación de masas, y cada SFP estudiado comparte rasgos comunes en cuanto a la forma de lidiar con este aspecto, pero también tiene particularidades propias.

1. Principales regulaciones sobre las fuentes de financiamiento en la región andina

Comenzando la descripción por los límites a las contribuciones privadas nacionales, encontramos como uno de los polos la casi total falta de regulación en Colombia, una situación intermedia como la del Perú, y en el otro extremo Bolivia, Ecuador y Venezuela. En Colombia sería posible un control de las donaciones de las empresas, dado que éstas deben ser autorizadas por alguno de sus organismos directivos y una cierta restricción a las donaciones anónimas, puesto que a partir de un determinado monto se obliga a revelar quién las realiza, pero no existe nada más allá de estas bastante laxas regulaciones. En Bolivia encontramos un límite bastante preciso en cuanto a que las contribuciones no deben exceder del 10% del presupuesto anual del partido, disposición que es de suponer habrá generado la adaptación organizativa correspondiente de los partidos, así como una restricción notablemente fuerte, pues no se permite la contribución de organizaciones políticas y sociales (no gubernamentales). En Ecuador, el porcentaje de restricción a las personas jurídicas también es del 10%, pero sobre el gasto electoral autorizado para cada cargo a elegir. Bolivia, Ecuador y Venezuela comparten la prohibición a las contribuciones de contratistas gubernamentales mientras que ello no se menciona en Colombia ni en Perú, país que colocamos en medio de los dos extremos porque en lugar de prohibiciones generales establece dos muy específicas, una referida a las contribuciones por actividades proselitistas y otra respecto de las organizaciones religiosas. Como se puede ver, las regulaciones son bastante peculiares y hasta inconsecuentes.

En cuanto a las donaciones extranjeras, nuevamente aparece el sistema colombiano como el de mayor laxitud, en contraposición a todos los demás, que las prohíben en forma tajante, salvo en Bolivia y Perú, que establecen la excepción de permitir los recursos foráneos cuando se trate de formación, capacitación e investigación. Probablemente, igual que en el caso de Costa Rica, ello debe tener que ver con el aporte que dan las fundaciones de partidos políticos de otras latitudes y resulta coherente con la orientación general del sistema peruano, que consagra la financiación pública de los partidos mas no de sus campañas electorales.

No se reporta, como en el caso nicaragüense, que sea relevante el financiamiento de empresarios radicados en los Estados Unidos. Sin embargo, dos de los países estudiados figuran entre los que más remesas de dólares reciben de sus emigrantes: Colombia con 1.800 y Ecuador con 1.400 millones de dólares, ocupando el sexto y octavo lugar de una lista que encabeza la India con 10.000 millones de dólares, seguido por México (9.900 millones), Filipinas (6.400 millones), República Dominicana (2.000 millones), El Salvador (1.900 millones de dólares) y Brasil (1.500 millones de dólares)³. Se puede alegar que sólo se trata de remesas de subsistencia destinadas a los familiares, pero no se puede descartar su futura incidencia política. En el caso venezolano, con el éxodo o creación de sucursales de grupos empresariales hacia Miami, el fenómeno también podría llegar a tener una importancia que hasta ahora no se vislumbra.

³ Green, Eric (2004).

Naturalmente la debilidad en el control de las donaciones produce el efecto de una dependencia cada vez mayor de ellas, y conduce a que los actores políticos descarten el camino arduo de las cotizaciones y los eventos masivos de recolección de fondos, pero este sería apenas un factor, pues también debe tener ese efecto el mismo financiamiento público, tanto directo como indirecto, sobre todo ante la ausencia de sistemas que aparezcan o condicionan el subsidio a la obtención por los partidos, por sí mismos, de cantidades equivalentes (*matching*), que tampoco existen en este grupo de países. El sistema peruano, por otra parte, parece haberse ido al extremo, desalentando también las actividades de recolección de pequeñas cantidades en eventos proselitistas.

Tampoco hemos podido develar con certidumbre las razones para la poca regulación de las donaciones políticas. Es posible que desempeñe un papel la compleja administración del sistema, pero debe ser más importante la poca presión social sobre los partidos, que naturalmente tenderán a dejar grandes vacíos en las reglamentaciones que ellos mismos establecen.

2. Subsidios estatales

El cuadro de la región en cuanto a la existencia de sistemas de financiamiento estatal corresponde a la tendencia mundial de presencia de estos apoyos, pero es alterado por lo que puede aparecer como una situación extravagante en Venezuela, país donde están constitucionalmente prohibidas. Que esta situación se haya producido en uno de estos países, no es, sin embargo, deleznable, porque podría apuntar a una peligrosa tendencia si se aceleran procesos de deslegitimación partidista como los que afectaron a la nación caribeña. El ejemplo venezolano ha perdido, sin embargo, la fuerza que tuvo en sus inicios por la cada vez más patente orientación autoritaria y personalista del chavismo, que también se revela en el aspecto del financiamiento, de manera que la vía venezolana podría considerarse la peor de las posibles. En efecto, la eliminación del financiamiento estatal ha significado simplemente su continuación bajo diversas formas, pero sólo en beneficio del partido gobernante y, además, de manera abiertamente inconstitucional.

Los beneficiarios del sistema de financiamiento son los partidos principalmente, pero en Colombia se hace mención expresa a los movimientos, aunque no tengan personería jurídica, y en Ecuador a aquellos que están registrados. Salvo Colombia, a partir del Acto Legislativo de Reforma Política que incluyó las consultas internas, en los otros países no se informa de que exista financiamiento para las campañas internas en que los partidos escogen sus candidatos, sobre todo los presidenciales, pero es de preguntarse si semejantes disposiciones no contribuirían a hacer más prolongadas las campañas de lo que ya son y conspirarían contra el objetivo de establecerles límites temporales. Por otro lado, el financiamiento a los partidos contribuye a compensar la tendencia centrífuga, también comprobable en la región, hacia el desarrollo por parte de los candidatos de sus propios aparatos de financiamiento, con la consiguiente debilitación de los partidos.

El predominio del momento electoral en relación con el subsidio público puede admitirse como rasgo de los sistemas andinos en cuanto a los montos y a la centralidad que ocupa en la atención de la opinión pública, pero no en el sentido

de que el financiamiento no electoral sea excepcional. En efecto, en cuatro de los países -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú-, existe el financiamiento no electoral de carácter anual e, inclusive, en el Perú es el único financiamiento establecido. Naturalmente en este aspecto se suscitan importantes cuestiones tales como si los partidos efectivamente utilizan este financiamiento para mejorar la calidad de sus actividades o si, más bien, lo dedican a fines electorales. En países como Colombia, donde el proceso de descentralización ha avanzado y con ello la multiplicación de elecciones en los niveles locales, y donde existen ambos tipos de financiamiento, es de pensar que los fondos de funcionamiento tengan que usarse también para las elecciones locales entre las elecciones presidenciales nacionales. Igualmente es de pensar que, en el Perú, la carencia de financiamiento electoral presione todavía más fuertemente a desviar los fondos que, en principio, sólo tienen fines administrativos y de formación. En el Ecuador el asunto es cuestionado por las personalidades entrevistadas. Por lo demás, resulta problemático deslindar ambos aspectos, puesto que cabría preguntarse si los partidos no han acabado de convertirse ante todo en maquinarias electorales. La insatisfacción que a su respecto reina en la región, y en otras partes, probablemente depende en gran medida de tal metamorfosis.

El desembolso de la subvención se verifica posteriormente al acto electoral en Colombia. No se reportan quejas sobre la demora en la reposición. En el Ecuador el mínimo es de cuatro meses y el máximo de un poco más de seis meses. Un lapso tan largo dificulta la obtención de créditos contra la reposición y anula en gran medida los efectos pro-equidad del sistema. Los cuatro sistemas con financiamiento público establecen algún tipo de barrera a su acceso. La más baja es la que rige en Bolivia, donde basta haber obtenido un 3% de los votos en las últimas elecciones. Cuando se establece, como en el Perú, que es necesario contar con representación en el Congreso, es necesario examinar el sistema electoral para saber cuál es la barrera que éste determina para poder alcanzar representación.

En un sentido amplio, el financiamiento público está constitucionalizado en todos los países de la región en cuanto a que se lo menciona ya sea para facilitar lo o, como en el caso de Venezuela, para negarlo. En el sentido estricto de establecer el financiamiento público, son dos los que lo consagran expresamente. Bolivia, en una forma indirecta, al pautar la Constitución que los partidos políticos “rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado y estarán sujetos al control fiscal” (Art. 223-IV) y Colombia sin circunloquios, pues la Constitución dispone que “el Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica” y que “los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley” (Art. 109); por otra parte, también se estipula que “los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá asimismo los casos y la forma como los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso a dichos medios” (Art. 110).

Más restringido, el texto fundamental peruano establece sólo “el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general” (Art. 35), y aún menos el ecuatoriano,

que se restringe a establecer la fijación de límites a los gastos electorales, los días de duración de la campaña y la obligación de rendición de cuentas (Art. 116). En el nivel legal se constata, en este grupo de países, que se aplica un criterio de distribución de los fondos públicos en proporción a los votos obtenidos, cónsono con la tendencia internacional. En Colombia el financiamiento electoral es completamente proporcional a los votos, pero en lo que se refiere al de la actividad partidaria se introduce una variante un tanto compleja, donde el 10% se reparte por partes iguales entre las fuerzas políticas y los restantes porcentajes según la proporción de votos o escaños. En Ecuador el financiamiento electoral tiene una proporción mucho mayor de distribución igualitaria puesto que llega al 60%, mientras que en Perú para el financiamiento anual es del 40%.

Las cifras proporcionadas no permiten una comparación en magnitudes homogéneas en cuanto al monto del subsidio. La base para la determinación es un porcentaje del presupuesto consolidado en Bolivia, mientras que en Ecuador es un porcentaje de los egresos presupuestados anualmente. En Perú, el Estado destina el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.⁴ En Colombia el sistema es diferente, pues hay un Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales que recibe una suma fija por cada ciudadano registrado electoralmente. Esta variedad de sistemas suscita reflexiones. Una de ellas es que el sistema colombiano es más vulnerable a una eventual protesta que los otros tres sistemas que resultan más remotos y menos perceptibles por el ciudadano común, pero por ello mismo el colombiano resulta más diáfano.

La impresión de que, debido a su base de cálculo, el sistema boliviano es el que proporciona más recursos, se refuerza si se tiene en cuenta la tabla 4 de comparación mundial que emplean Casas y Zovatto⁵, en el análisis de la subregión centroamericana, de República Dominicana y México. En esa tabla, Bolivia aparece bastante por encima de Ecuador, con US \$ 0.60 por votante. Sin embargo en ella no figura Colombia, y en cuanto al Perú su sistema es de reciente promulgación.

La forma fundamental de subsidio indirecto en la zona es la concesión de espacios gratuitos en la TV y radio estatales, pero Colombia y Perú también incluyen los medios privados. En Perú es obligación constitucional el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general. En Colombia se dispone un derecho general de acceso a los medios públicos para los partidos y movimientos. En Venezuela, unas recientes *Normas sobre publicidad y propaganda de los procesos de referendo revocatorio de mandatos de cargos públicos de elección popular del 19 de Noviembre del 2003*, despejaron las dudas que todavía podían existir sobre la estricta disposición constitucional y eliminaron los espacios para las partes contrapuestas, en el referendo revocatorio presidencial, en los medios públicos. Sin embargo, probablemente en el futuro se intensificará la tendencia a que los subsidios públicos se hagan por esta vía y, al incluir a los medios privados, pasen de indirectos a direc-

⁴ Equivale a S/3.1 por voto o US \$ 0.0035. La ley peruana es del 2003, por lo que aún está en proceso de aplicación.

⁵ Véase Casas Kevin y Zovatto Daniel. Capítulo 1 de la II Parte de esta obra.

tos, pero en especie. Una razón es la centralización de las campañas en torno a la televisión, cuestión que en Colombia se ha agudizado debido a la inseguridad creada por el narcotráfico y las guerrillas. Por otra parte, la opinión pública quizá comprenda mejor este tipo de auxilio que los desembolsos en efectivo.

En cuanto a las exoneraciones fiscales, las otorgan Perú y Ecuador, siendo más liberal el primero, pues exonera a los partidos de los impuestos directos, mientras Ecuador lo hace en cuanto a los bienes raíces propiedad de los partidos. En todo caso, hay que decir que la extensión a los medios privados del otorgamiento de espacios les confiere alta relevancia a tales subsidios. Igualmente, son notables y útiles las facilidades que se dan en Colombia para el transporte en época de elecciones. Por otra parte, no se constata en la región, como en otras latitudes, que se exonere a los donadores sino solamente a los receptores, es decir, los partidos.

3. Regulaciones sobre los gastos electorales

En los países andinos existen topes a los gastos electorales al menos en cuanto a tiempo de publicidad. Por su parte, sólo Colombia no limita el tiempo de divulgación política en los medios, pero la propaganda electoral sí se restringe a tres meses antes de las elecciones. El límite en Ecuador se refiere a que la publicidad sólo está permitida en los días de campaña. Aparte de este aspecto particular, pero de suma importancia, se establecen límites generales a los gastos de campaña, lo cual también es obligación constitucional en Venezuela —todavía no implementado—, Colombia y Ecuador. En este último sistema los topes están establecidos por ley y, aunque las cantidades se expresan en dólares, la legalización de montos es una medida demasiado rígida.

Los límites de duración de la campaña están constitucionalizados en el Ecuador —45 días— y en Venezuela con remisión a la ley. En general los organismos electorales fijan el tiempo de duración de cada campaña, pero no están constreñidos por obligaciones legales, y las reglamentarias que establecen resultan constantemente violadas.

4. Reglas de transparencia financiera

No se puede decir que las normas andinas sean escuetas en materia de reportes sobre contribuciones y gastos. Todos los ordenamientos estudiados establecen su obligatoriedad. En Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela es un deber constitucional. En el Perú la nueva ley de partidos dispone, incluso, la inversión de la carga de la prueba, pues los aportes no declarados se presumen de fuente prohibida. Los lapsos de presentación postelectorales van desde cuatro semanas en Colombia hasta dieciséis semanas en Bolivia. En Venezuela, por otra parte, los medios deben suministrar información, cuando la solicite el Consejo Nacional Electoral, sobre la publicidad que les haya sido contratada. En los casos donde existe financiamiento permanente encontramos que en Bolivia y Perú los reportes son anuales. No se informa lo mismo respecto de Colombia y Ecuador, pero los organismos correspondientes —Consejo Nacional Electoral y Tribunal Supremo Electoral— tienen facultades para exigirlos en cualquier momento.

5. Régimen sancionatorio

El régimen de sanciones no parece tan severo en una región donde algunos de los países se encuentran en el foco del problema del narcotráfico. Sin embargo, una visión más completa requeriría revisar la legislación penal, cuestión que rebasa el ámbito de estudios como éste. No obstante, desde el punto de vista electoral, parece suficientemente estricto. En Perú y Bolivia se aplica la suspensión del financiamiento, e incluso la pérdida del derecho a participar en las siguientes elecciones en el último país citado. Igual ocurre en Colombia respecto de la suspensión del financiamiento. En Ecuador, donde se llega hasta la revocatoria del mandato por el uso de recursos públicos o la recepción de contribuciones del narcotráfico, el analista⁶, sin embargo, evalúa que el sistema es disperso e insuficiente y que no se aplica. También en Colombia se aplica la pérdida de la investidura. En Venezuela la legislación electoral introduce la prisión por ocultar información o recibir contribuciones anónimas. Por lo que se refiere a la pregunta sobre los destinatarios de las sanciones, puede verse que son los partidos o sus miembros, salvo en los casos colombiano y ecuatoriano, donde se castiga al candidato elegido. Los sistemas que no establezcan sanción a los candidatos aparecen, en general, como incompletos.

6. Evaluación general del marco normativo andino

Los informes recolectados apuntan a un balance negativo sobre la capacidad del financiamiento electoral “para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política” cuando pasan de la consignación escueta de regulaciones a su evaluación. El asunto es grave porque, a menudo, son los mismos actores políticos quienes defienden el financiamiento público como disuasivo de los males apuntados. Los efectos de deslegitimación que ello acarrea ya se han producido en Venezuela, y los otros países podrían estar al borde de fenómenos semejantes.

En lo que sigue presentamos una matriz FODA con las modalidades específicas a la región.

La revisión de la tabla lleva a destacar aspectos que bajo peculiares modalidades se presentan en todos los sistemas de financiamiento público. Los conjuntos de dispositivos, órganos y recursos que los componen no dan frutos de la noche a la mañana, sino que forman parte de un entramado tejido institucional que sólo progresa y remedia sus imperfecciones si existen bases mínimas de consenso político, en forma paulatina y a menudo inadvertida para una opinión pública acostumbrada a moverse sólo por escándalos. Lamentablemente, el cuadro institucional de la región atraviesa una tempestuosa turbulencia que no permite ser optimista sobre el futuro de los sistemas de financiamiento público. En esta situación ellos constituyen un aspecto muy débil y altamente controvertido de las democracias regionales. Cabe decir así que, por la parte negativa, hay que destacar más las amenazas que las debilidades. Bajo tales circunstancias parece necesario no intentar reformas ambiciosas, sino tratar de perfeccionar lo existente y penosamente

⁶ Rowland, Michel (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

Tabla 2. Análisis FODA de los SFP de los países andinos

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de sistemas de subsidio electoral en toda la región menos en Venezuela. - Existencia en todos los países de organismos de control que podrían llegar a desarrollar y hacer efectivas sus facultades jurídicas y sus capacidades técnicas. - Existencia de limitaciones al gasto político u obligación constitucional de establecerlas. - Incipientes movimientos de la sociedad civil que presionan a prácticas de diafanidad y limitación de los gastos electorales. - Financiamiento permanente en 3 de los 4 países que tienen financiamiento público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de utilizar los subsidios electorales como un mecanismo para incentivar el cumplimiento de obligaciones impuestas por la legislación y recurrir a fuentes deseables de financiamiento. - En todos los países, la existencia de mecanismos de contraloría de los gastos electorales que podrían utilizarse para ejercer alguna supervisión sobre las fuentes de ingreso. - En Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela existencia de algunos partidos de raigambre histórica y popular que tienen mucho que perder con los escándalos sobre financiamiento. - En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú la atención internacional sobre el problema del narcotráfico obliga a tomar medidas contra la incidencia del fenómeno en el financiamiento político y a aprovechar la experiencia y asistencia internacional lo cual lleva a extender la regulación a otros aspectos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los controles a las donaciones políticas a menudo sólo quedan en el papel. - No aplicación de las limitaciones al gasto político. - Casi total ausencia de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos. - En algunos países bajo nivel de los subsidios públicos o supresión absoluta. - Ausencia de desembolsos pre-electorales de los subsidios públicos en la mayoría de los países. - Falta de cobertura por subsidios públicos de los procesos electorales internos de los partidos. - Carencia de estímulos, entre ellos sistemas de matching, para la recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación partidaria (recibir poco de muchos en lugar de mucho de pocos). - Régimen sancionatorio a veces severo pero con pocas probabilidades de aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agudos procesos de desinstitucionalización y deslegitimación que podrían llevar a que se generalizara el modelo venezolano. - Alta dependencia de los capitales privados para financiar campañas, especialmente de los grandes medios de comunicación. - Amplia disponibilidad en la región de fuentes de dinero ilegítimo para financiar campañas. - Aumento de la necesidad de fondos electorales, como producto del proceso de democratización interna de los partidos políticos. - Eventual adopción de un enfoque legislativo prohibicionista, y no sólo excesivamente limitador de las contribuciones y gastos electorales, que puede convertirse en un instrumento de control en manos de factores autoritarios que accedan al poder.

logrado como la implantación reciente de un sistema de financiamiento partidista en el Perú y respecto del cual aún no se aquieta la polémica. Por otra parte, el ejemplo venezolano alerta sobre lo que podría significar una legislación aun medianamente contralora en manos de un proyecto sospechosamente autoritario.

Al mismo tiempo, resulta paradójico constatar que la liberación y propiciación de nuevas fuerzas y líderes que refresquen el aire en la enrarecida atmósfera política de la región requiere la extensión del financiamiento a estas nuevas fuerzas, ya sea dentro o fuera de los partidos tradicionales. La regulación de este aspecto es, sin embargo, sumamente compleja, discutible, y tropieza con numerosas resistencias, pero es una cuestión viva internacionalmente y no sólo en los países en desarrollo. También es complejo y dudoso que todavía siga siendo posible mediante *fiat* estatal revertir la tendencia de los partidos a convertirse exclusivamente en maquinarias electorales y a depender cada vez más del gran donante -el Estado- o de los grandes donantes privados. La beligerancia cada vez mayor de factores extrapartidistas, conocidos como “sociedad civil”, podría convertirse al menos en un contrapeso por la presión que cada vez más puedan ejercitar a fin de lograr que, por la vía de la divulgación y la inspección social, se logre controlar algunos de los males que el financiamiento público ha fallado en eliminar.

III. Las prácticas de financiamiento electoral en los países andinos: la realidad y sus riesgos

1. El peso de los subsidios directos y su activación

La información disponible sobre los costos de las elecciones en la región andina y el peso de los subsidios directos, no permite elaborar una comparación detallada, ya que no hay cifras disponibles para Perú, Venezuela y solo parcialmente en Ecuador. En el caso de Colombia y de Bolivia, los datos permiten indicar que el subsidio directo corresponde aproximadamente a un 45-50% del gasto electoral.

2. La recaudación de donaciones políticas

La menesterosidad de la información a mano no puede atribuirse en la zona andina a la falta de interés de la academia y la prensa. Las dificultades provienen más bien de los obstáculos para recabar la información, como queda consignado en todos los reportes.

Como en ninguno de los países donde existe el subsidio éste se adelanta en parte sustancial, no se presenta la anomalía que ocurre en El Salvador, donde recurrentemente se han dado casos de no restitución de lo que al final resulta que no corresponde al partido beneficiado. No hay detalles tampoco sobre las líneas de crédito que abren los partidos, sobre la perspectiva de los reembolsos, y si como pasa en Costa Rica y Nicaragua, se producen ganancias para los capitales privados y una nueva forma de dependencia de los partidos respecto de tales capitales.

Como señalamos anteriormente, el subsidio público, al tener como destinatarios a los partidos, apenas constituye una compensación a la debilitación que el

financiamiento electoral produce en las organizaciones políticas por la autonomía cada vez mayor que adquieren los candidatos y su entorno para recabar fondos privados. En todos los SFP regionales se confirma el fenómeno. En Bolivia y Ecuador son importantes los aportes personales que hacen los candidatos a sus campañas, y en el segundo son frecuentes los casos de candidatos presidenciales adinerados, como ocurrió con Álvaro Noboa. En Colombia, a pesar de que el sistema público beneficia, según De la Calle, a un rango inmoderadamente amplio de beneficiarios, los candidatos presidenciales se las arreglan para cortejar a los cuatro grandes grupos económicos, y en las elecciones para congresistas el Estado apenas pudo haber repuesto un 10% de los gastos. En todos estos sistemas, unos más, otros menos, se comprueba el efecto del sistema presidencialista, en el cual no sólo la forma de gobierno, sino también la campaña, está centrada en los aspirantes presidenciales.

¿Quién hace la recaudación y cómo se hace?

Carecemos de mayores detalles sobre los comités y organizaciones que rodean a los candidatos, pero los esfuerzos legales por implantar tesorerías de partidos y hacerlas obligatorias, lo mismo que expresiones como la “microempresa política” en Colombia, o la aceptación en los partidos políticos venezolanos de la realidad del proyecto personal de cada notable dirigente, al cual tienen que adaptarse los partidos y no al revés, nos revelan que pese a la mayor dimensión de estos países, en comparación con los centroamericanos, también la política candidatural se desenvuelve en un entramado de buenas relaciones y contactos especiales con quienes están en capacidad de aportar grandes fondos a la campaña.

De esta manera vemos que en Bolivia se exige que los partidos dejen constancia de la nómina de los dirigentes responsables de la administración del patrimonio. En Venezuela se requiere que cada candidato u organización notifique al CNE el nombre de la persona responsable de los recursos financieros. Se trata de intentos para imponer orden en un sistema cada vez más disperso de recolección de fondos y cuyos resultados son inciertos. En el Perú, para las elecciones del 2001, la mayor parte de las contrataciones publicitarias dependieron de los ciento veinte candidatos parlamentarios de cada agrupación y del entorno personal del candidato.

Una investigación más específica sobre la composición de los gabinetes, especialmente de las carteras de finanzas y economía, seguramente dará claves importantes sobre los compromisos contraídos en la campaña y que luego se saldan en la forma de integración del gobierno. Sin embargo, ello puede no darse y no significa que no existan tales compromisos que se traducen más bien en contrataciones en sectores atractivos para los empresarios, como son los seguros de los funcionarios públicos y los militares, cual ocurrió en Venezuela en la primera época del gobierno de Chávez. En este país el concepto de “operador político” de los candidatos y luego de los presidentes tiene una fuerte connotación de hombre que, entre otros apoyos, también logra los financieros.

Hemos intentado organizar la información sobre donantes privados y el empleo que se da a las donaciones en la siguiente tabla.

**Tabla 3. Región Andina:
donantes privados y fines a que se destinan las donaciones**

País	Principales donantes	Finalidad
Bolivia	Empresas privadas, individuos y candidatos a la Presidencia y al Congreso.	Propaganda por TV y en menor proporción en radio. 70% del costo de la campaña.
Colombia	Los cuatro grandes grupos económicos: Santodomingo, Ardila Lule, Grupo Antioqueño y Luis Carlos Sarmiento.	Publicidad de TV, prensa, radio y otros: más del 40% en las elecciones presidenciales. Transporte en las zonas rurales. Compra de votos en las zonas de menor desarrollo económico.
Ecuador	Los propios candidatos o parientes cercanos a éstos.	94,9% de los recursos se orientaron a la TV; 5.04% a la prensa escrita.
Perú	N/D	Según estimaciones el gasto realizado por los partidos durante la primera vuelta de la campaña electoral en los medios se destinó a la TV en un 90.7%.
Venezuela	En Venezuela existen grandes grupos económicos: Polar, Vollmer, Cisneros (este último muy fuerte en medios de comunicación) que seguramente contribuyeron con todos los candidatos, aunque con algunos más que con otros.	Publicidad en TV, transporte de los candidatos y comandos de campaña.

Fuentes: ver bibliografía. Para el caso de Venezuela, elaboración del autor.

Como se desprende de la tabla, los gastos de la videopolítica, como la llama Sartori, se llevan la más suculenta tajada. No es extraño el poder que en todos los países andinos adquieren los medios de comunicación; ellos no son sólo destinatarios de inversiones en publicidad, sino también donadores directos o indirectos, a través de descuentos o tiempos gratuitos, cuyo cortejo absorbe en gran medida los esfuerzos y el tiempo de los candidatos. Por ello no resulta deleznable la proposición de concentrar el financiamiento estatal en la contratación de publicidad en los medios privados. El plegamiento de los grandes empresarios de la TV al gobierno autoritario de Fujimori, o el papel de factores de desestabilización política en Venezuela que han desempeñado la TV y la prensa bajo el régimen político anterior a Chávez, y que ahora pagan caramente⁷, son ejemplos de que esta es una cuestión política de suma trascendencia, y que va más allá del tema estricto del financiamiento.

En otro orden de ideas, observamos que extrañamente no hay mucha mención

⁷ Así, la versión predominante en el extranjero sobre el caso venezolano es simplemente de un enfrentamiento entre medios acostumbrados a hacer lo que les daba la gana y un Presidente que, en su cruzada por los pobres, trata de meterlos en cintura.

a algo que consume ingentes recursos, como es el pago de compañías encuestadoras y la contratación de asesores electorales extranjeros, y en creciente medida nacionales, que tienen un rol ya consagrado en todos los países de la Región. En el caso particular de las encuestas lo revelan las normas que en todos ellos restringen la información que proporcionan, tanto en la víspera del acto electoral como a boca de urna.

La importancia del tema de los medios nos obliga a aprovechar los datos sobre costos de publicidad, sobre todo para la TV, disponibles, mediante la Tabla 4.

Un análisis de la Tabla 4 nos ofrece valiosas pistas respecto de los costos de campaña en la región estudiada:

- (i) Llama la atención el bajo costo promedio del segundo -TV- en Bolivia y la gran diferencia entre Colombia y Venezuela (con los más altos costos) y el resto de los países, por lo que el precio en Bolivia aparece extremadamente bajo. Ello nos indica que las campañas colombianas y venezolanas encuentran en la TV un factor de alto encarecimiento, impresión que se acrecienta para Colombia, pues allí no existen limitaciones de tiempo de publicidad por los medios como en los otros SFP. Estas cifras hay que tomarlas con cautela porque probablemente han sido calculadas con métodos divergentes: por de pronto no parece plausible la diferencia tan grande entre Colombia y Venezuela y el resto de los sistemas comparados.
- (ii) En Ecuador no sólo no hay límites de tiempo, sino que se pueden utilizar los tiempos de punta con las programaciones de tanta audiencia en Latinoamérica, como son las telenovelas.
- (iii) Frente a esta realidad lucen insuficientes las normas sobre tarifas preferenciales o las que establecen limitaciones de tiempo y que frecuentemente son violadas.
- (iv) Sin embargo, es necesario aclarar que los que a veces aparecen como costos desmesurados no siempre son enjugados por los partidos y candidatos porque existen prácticas de descuento. En Perú, los principales partidos políticos han sido favorecidos regularmente con tales descuentos, o han sido pagados con letras de cambio luego renegociadas o anuladas. Estos descuentos han llegado al 50% en la televisión, 75% en la radio y 90% en la prensa. En Ecuador, la organización Transparencia⁸ reporta que “en la segunda vuelta electoral, los candidatos o pagan nada o casi nada por la publicidad televisiva”. Al asunto de los descuentos hay que agregar el punto de partida favorable que representa para cualquier candidato el ser propietario de medios o favorecido por ellos. Esta situación genera, naturalmente, una serie de problemas de indeseable dependencia de los candidatos respecto de los medios, e incrementa su poder en desmedro del equilibrio democrático de las fuerzas sociales.
- (v) La gravitación de las encuestas se patentiza, como ya anotamos, en que todos los SFP en examen prohíben su divulgación días antes de las elecciones, pero en el Ecuador se llega al extremo de pretender impedir su difusión hasta 20 días antes de las elecciones, lo cual luce exagerado.

⁸ http://www.transparencia.org.pe/foro/docs/18b-luis_verdesoto.pdf.

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Bolivia	10 minutos diarios en TV y radio a los cuales se pueden añadir 5 minutos en medios departamentales o locales.	No hay datos confiables sobre la radio.	US 7.5	Prohibición de difundir desde 72 horas antes de las elecciones hasta las 18h del mismo día.	La radio y TV privadas deben inscribir sus tarifas 180 días antes de las elecciones ante la CNE y las Cortes Electorales Departamentales. Las tarifas no podrán ser superiores al promedio del primer semestre del año anterior a la elección. Prohibición a los candidatos de contratar, producir, utilizar o dirigir programas periodísticos en los medios de comunicación.
Colombia	N/A	TV Caracol: 30 segundos, noticiero de las 7 pm, día de semana: US \$ 4 200 RCN: US \$ 3 800. Radio Caracol: aviso de 30 segundos, noticiero FM de la mañana, Bogotá US \$ 68AM US \$ 137 Cobertura extendida a 32 ciudades: US \$ 270RCN: AM, Bogotá, US \$ 76.	US \$ 133	No se pueden publicar el día de las elecciones.	En época de campaña sólo los noticieros y espacios de opinión en TV pueden presentar candidatos. Los concesionarios de estos espacios deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados (continuación)

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Ecuador	La publicidad sólo podrá realizarse durante los 45 días inmediatamente anteriores a la fecha del cierre de la campaña electoral.	<p>TV:</p> <p>Promedio en telenovelas de gran audiencia, 30 s: US \$ 845.</p> <p>Noticiero Nacional, 30 s: US \$ 1260.</p> <p>Películas de largo metraje, 30 s: US \$ 517.</p> <p>Radio:</p> <p>Promedio, cuña 30 s: US \$ 10.</p> <p>Prensa:</p> <p>Promedio 1/2 página blanco y negro, sección A: US \$ 1808.</p>	US \$ 29	Prohibición de difundir desde veinte días antes de las elecciones o referirse a sus datos.	Las tarifas no deben exceder de lo fijado para la publicidad comercial ordinaria y deben ser participadas treinta días antes de la convocatoria a elecciones. Notificación de las contrataciones publicitarias y de encuestas al organismo electoral competente.
Perú	5 minutos diarios en TV y radio.	<p>TV: promedio de US\$ 1 214 por minuto.</p> <p>Radio: promedio de US \$ 117 por minuto.</p>	US \$ 20	Prohibición de difundir después del domingo anterior al día de las elecciones.	Los medios de comunicación deberán otorgar tarifas preferentes a todas las organizaciones políticas participantes en una elección y no pueden ser superiores a las tarifas promedio cobradas para la publicidad comercial.

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados (continuación)

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
<p>Venezuela</p> <p>TV: Máximo dos minutos diarios por canal, no acumulables.</p> <p>Radio: Máximo de cinco minutos diarios por emisora, no acumulables.</p> <p>Prensa: Para el caso de referendo revocatorio de mandato de funcionarios de elección popular a nivel nacional, un máximo de media (1/2) página en los periódicos tamaño "Standard" y una (1) página en los de tamaño "Tabloide", no acumulables tanto en prensa nacional como regional.</p> <p>Para el caso de referendo revocatorio de mandato de funcionarios de</p>	<p>N/D</p>	<p>US \$ 127</p>	<p>Prohibición de publicar o difundir, con ocho días de antelación al acto de votación de los procesos de referendo revocatorio de mandatos y con 24 horas de anticipación a los actos de recolección de firmas, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias o intención de los electores.</p>	<p>Regulaciones más detalladas están pendientes en la legislación venezolana.</p>	

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados (continuación)

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Venezuela	<p>elección popular a nivel regional, un máximo de media (1/2) página en los periódicos tamaño "Standard", y una (1) página en los de tamaño "Tabloide", no acumulables en prensa regional.</p> <p>Para el caso de referendo revocatorio de mandato de funcionarios de elección popular a nivel local, un máximo de un (1/4) página en los periódicos tamaño "Standard", y media (1/2) página en los de tamaño "Tabloide", no acumulables, en prensa regional o local.</p>				

Fuente: Fichas nacionales. Cálculos del autor. En el caso de Venezuela la información ha sido complementada con cálculos propios tomando las cifras para el 2004 del canal televisivo con mayor rating descontándoseles 20% por cada año hasta llegar al 2000, año de elecciones. Se pretende con este cálculo dar una idea indirecta de la incidencia de la publicidad en los costos de campaña. Los años 1998 y 1999 fueron de intensa actividad electoral en Venezuela. En 1998 hubo primero elecciones regionales y luego presidenciales, en 1999, referendo consultivo constituyente y elección de la Asamblea Constituyente. Ciertamente que el aumento de la inversión publicitaria en estos años tuvo como uno de sus factores la publicidad electoral y dentro de ésta la televisiva (Ver Anexo 1).

Por otra parte, la polarización política venezolana obliga a plantear el tema del financiamiento a un nivel más básico que lo que ocurre en otros países. No se trata ya del financiamiento de una actividad política más o menos apacible o que transcurre por los cauces conocidos, sino de grandes eventos de masas, las marchas, organizadas por el gobierno y la oposición, y que en el primer caso consumen ingentes recursos públicos en transporte y provisión alimenticia y bonificaciones monetarias de los contingentes humanos que llegan de la provincia, o aparatos oficialistas de formación cívica que parecen más bien otro disfraz del partido de gobierno, o el desarrollo frente a los medios privados, predominantemente opositores, de toda una red de medios alternativos, todo ello pese a la norma constitucional que prohíbe el financiamiento público. A su vez, los medios privados se han metido en serios problemas porque su orientación anti-Chávez los ha llevado a otorgar propaganda gratuita a los factores políticos de oposición en circunstancias críticas de rebelión y paro, violando, según el gobierno, las restricciones impositivas a las donaciones.

En todos los informes nacionales se confirman de una manera u otra los siguientes asertos:

- (i) Las pocas grandes contribuciones predominan sobre las muchas pequeñas. Lo ilustran los casos colombiano y boliviano, de los cuales tenemos más datos. En las elecciones presidenciales de 1997, en Bolivia, los partidos recabaron los aportes que no suplía el financiamiento estatal mediante simpatizantes e intermediarios de empresas, las cuales lógicamente hacen contribuciones significativas; para las elecciones legislativas los candidatos tienen que aportar de sus propios bolsillos cantidades que van de los US \$ 20.000 a los US \$ 40.000.
- (ii) Los grandes donantes apuestan por todos, pero por unos más que otros. Es expresivo el informe de De la Calle, según el cual en Colombia (en las elecciones del 2002) tal aporte forma el 25% de los gastos reportados en la campaña de Álvaro Uribe; el 11% para Horacio Serpa y el 15% para Noemí Sanín. Continúa señalando que dos grandes grupos económicos contribuyeron a las tres campañas más grandes. El “Grupo Santodomingo” donó exactamente la misma suma a Álvaro Uribe (elegido presidente) y a Horacio Serpa (segundo en votos): Col \$502 millones (US \$300.000) y Col \$ 100 millones (US \$40.000) a Noemí Sanín, tercera en votación. El “Grupo Antioqueño”, aportó sumas casi iguales a las dos primeras campañas: Col \$ 477 y 453 millones (US \$190.000 y \$180.000) respectivamente y Col \$290 millones a Sanín. Por su parte, los otros dos grupos económicos que, conjuntamente con los dos anteriores, integran el cuarteto más sólido de la economía colombiana, hicieron aportes al ganador Álvaro Uribe: el “Grupo Luis Carlos Sarmiento” dio Col \$400 millones (US \$160.000) y el “Grupo Ardila Lule” Col \$255 millones (US \$100.000). Una Fundación perteneciente a otro importante grupo empresarial donó Col \$ 413 millones (US\$165.000) a Álvaro Uribe y Col \$ 51 millones (US \$20.400) a Noemí Sanín.
- (iii) El *desideratum* de las pocas pero muchas contribuciones parece que sólo

se da respecto de candidaturas cuestionadoras o marginales que producen una gran movilización contra el sistema establecido. Así, en Colombia la campaña de Luis Eduardo Garzón, de la izquierda, costó Col \$1187 millones (US \$480.000) y recibió una sola donación en dinero de una Fundación, además de Col \$370 millones de miembros del movimiento (US\$148.000) y Col \$ 634 millones (US \$250.000) en especie.

En Venezuela, la carencia de información no obsta a señalar que se confirma el fenómeno de los aportes distribuidos a los candidatos con mayor probabilidad de victoria. Así, en la campaña presidencial de 1998, los grandes donantes apostaron primero a Irene Sáez, de COPEI, para luego ellos y los medios trasladar el péndulo de los fondos hacia los dos finalistas, Chávez y Salas Römer. Aunque este último obtuviera más, Chávez pudo darse el lujo de convocar a sus partidarios para recolectar los cuatro millones de bolívares de una multa que le impuso el CNE en la campaña del 2002. La suma resulta pequeña en términos de US \$ (poco menos de 6000), pero es una buena pista sobre gran parte del financiamiento chavista, aunque nos sea desconocido en detalle.

La contribución de funcionarios elegidos a la maquinaria del partido entregando, en forma más o menos voluntaria, cierta proporción de su dieta, no es discutida en los materiales utilizados, y sólo de pasada se mencionan las deducciones de nómina de otros funcionarios. Esta omisión puede querer decir que se da por sentado el fenómeno o, que en el caso de los funcionarios, tiende a desaparecer. Si fuera así, constituiría un éxito a ser apuntado al haber del financiamiento estatal puesto que, como en Bolivia, este posible efecto ha sido alegado para implantarlo. Probablemente esta conclusión sea excesivamente optimista y se requiera más investigación sobre el tema. Sin embargo, hay que señalar con alarma que en Venezuela, pese a las disposiciones constitucionales, son insistentes las informaciones y rumores sobre la generalización de la práctica de exigir a los funcionarios su contribución al proceso revolucionario que el gobierno de ese país dice estar realizando. Por ejemplo, a mediados del 2002 la prensa informó que a notarios y registradores se les habría obligado a depositar en una cuenta del MVR el 15% de su sueldo ‘en favor de la revolución’, y a los jefes de servicio y asistentes de los registradores aportar el 10% de su salario

Una pregunta de la más alta importancia es la que interroga sobre la reciprocidad que generan las donaciones privadas una vez que los favorecidos por ellas alcanzan el poder. No parece que sea simplemente obtener acceso al poder. En cuanto a decisiones de inversión, condonación o cancelación de deudas estatales habría que añadir, a juzgar por el caso venezolano, también jugosas contrataciones o créditos blandos para auxiliar a empresas en precaria situación financiera, pero una cosa son estos “favores” y otra el secuestro de políticas públicas, respecto de la cual no hay que caer en una visión reduccionista de la política como determinada por el financiamiento privado. Los decisores políticos, una vez elegidos, a menudo se desembarazan de lo que parecería atarlos de manera definitiva. No hay que olvidar que, por más ayuda de sectores poderosos que hayan recibido, se deben ante todo a un electorado más amplio cuya causa siempre pueden enarbolar contra quienes los han favorecido financieramente. Es frecuente, así, el caso del político “desagradecido” que se vuelve contra sus promotores.

De todas maneras el caso del financiamiento por empresarios de los medios, sobre todo televisivos, tiene importantes diferencias respecto del que dan otros sectores económicos. Efectivamente, ellos no desarrollan su actividad fuera del foco de la atención pública sino que, por el contrario, están inmersos allí. Es irresistible, por consiguiente, la tentación de convertirse en factores de influencia política porque, además, cuentan con medios de represalia que no tienen otros empresarios. Al mismo tiempo, sin embargo, el caso de Fujimori y el de Chávez, así como el del régimen militar de Velasco Alvarado en el Perú, revelan los límites de esa influencia.

Los países de la subregión andina han sido objeto de la acción de las fundaciones políticas extranjeras, sobre todo las alemanas, y significativamente los ordenamientos de Bolivia y Perú permiten expresamente las contribuciones foráneas en asistencia técnica, capacitación e investigación, pero aparte de este aspecto relativamente inocuo, estos países cuentan con grandes recursos naturales, especialmente mineros y energéticos, que han atraído inversiones extranjeras. Sería de extrañar que de ellas no provinieran intentos de influencia política a través del financiamiento, o no fueran susceptibles a peticiones por parte de eventuales beneficiarios nacionales, que bordean la extorsión o la traspasan. En el Perú se reporta la intervención del magnate George Soros y en Venezuela se llegó a intentar un antejuicio de mérito contra el Presidente Hugo Chávez Frías por haber supuestamente solicitado la dirección de su campaña a las empresas con presencia en el país y, entre ellas, al grupo Banco Bilbao Vizcaya, que contribuyeron a sufragar los gastos de la campaña de 1999. Esta entidad habría girado US \$ 1,5 millones a través de un paraíso fiscal. El Tribunal Supremo desestimó el caso, pero lo interesante fue el alegato de la violación de normas sobre financiamiento establecidas en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, según las cuales es delito que los candidatos no declaren los fondos recaudados para una campaña electoral. Igualmente, causó escándalo la revelación de que en las elecciones de 1999 la compañía japonesa Kobe Steel habría contribuido a la campaña de los dos principales rivales de Chávez. El caso no pudo continuar en el Japón porque un funcionario de la misma compañía destruyó la evidencia. Independientemente de la veracidad judicial, estos hechos sugieren dos hipótesis: 1) que la solicitud de fondos se hace a todas las empresas y no sólo a las nacionales y 2) que las empresas extranjeras son vulnerables a aparecer como poco cooperativas y tratan de proteger sus inversiones a través de riesgosas operaciones de financiamiento.

IV. Consideraciones finales: los controles del financiamiento político en la práctica y las perspectivas de reforma

El material proporcionado por los investigadores locales es rico en información sobre los controles del financiamiento partidista y electoral en la práctica, y de él se deducen importantes sugerencias para la reforma de los SFP. Para aprovecharlo al máximo hemos elaborado la Tabla 5, donde, además, consideramos el papel de la sociedad civil.

Aparentemente la información resulta desalentadora. Encontramos constantes a lo largo de la subregión que alimentan tal juicio. En todos los SFP considerados

Tabla 5. Región Andina: sistemas de control del financiamiento y papel de la sociedad civil

País	Sistemas de control del financiamiento		Papel de la sociedad civil	
	Debilidades	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas
Bolivia	<p>No se ha logrado el objetivo de la transparencia del origen y uso de los recursos que los partidos obtienen de fuentes privadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Falta de mecanismos legales e institucionales para fiscalizar los aportes privados. -Partidos sin mecanismos internos adecuados y eficaces para registrar fidedignamente las contribuciones recibidas e identidad de los contribuyentes. -Capacidad limitada para supervisar el gasto de los partidos en actividades ordinarias, recursos que además son mal usados: reglamentos inadecuados tomados de los reglamentos de contraloría a las empresas públicas. Personal reducido: los casos ejemplarizantes tardan demasiado (CONDEPA, 4 años). 	<p>Éxito en lograr rendición de cuentas en 1997 y 2002. Casos ejemplares llevados a juicio o en ciernes de ello.</p> <p>Experiencia institucional aprovechable para la "legislación interminable" sobre el financiamiento y para la reforma paulatina.</p>	<p>La opinión pública rechaza el financiamiento electoral pero una vez establecido es indiferente a su control.</p>	<p>No se menciona su participación. Organizaciones hoy altamente cuestionadoras y subversivas podrían convertirse en fuerzas constructivas.</p>

Tabla 5. Región Andina: sistemas de control del financiamiento y papel de la sociedad civil (continuación)

País	Sistemas de control del financiamiento		Papel de la sociedad civil	
	Debilidades	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas
Colombia	<p>No existe límite máximo para cada donación. La dispersión de los destinatarios hace que en elecciones no presidenciales sea casi imposible un verdadero control.</p> <p>No se exige una tesorería unificada a las campañas. Insuficientes facultades de investigación y medios técnicos.</p> <p>Participación partidista en el órgano de control.</p> <p>No se aplican las sanciones de cancelación de la personería jurídica y privación de la financiación estatal.</p>	<p>Después del escándalo de 1994 (proceso 8000) se ha logrado respeto a los topes de gastos en las campañas presidenciales.</p> <p>Experiencia institucional aprovechable para la "legislación interminable" sobre el financiamiento y para la reforma paulatina.</p>	<p>Cultura de permisividad en materias electorales tanto respecto de la pureza del sufragio como de la financiación de las campañas.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil, visibles y actuantes.</p> <p>Surge un cierto grado de cultura ciudadana en los centros urbanos y sectores educados de la población.</p> <p>Otras organizaciones hoy altamente cuestionadoras y subversivas podrían convertirse en fuerzas constructivas.</p>
Ecuador	<p>Legislación variada y dispersa dificulta el cumplimiento y la aplicación.</p> <p>Las prohibiciones y límites del financiamiento no están bien diseñados y no se cumplen de manera adecuada.</p> <p>Mediatización partidista en la aplicación de las multas.</p>	<p>El organismo de control cuenta con recursos financieros suficientes.</p> <p>Experiencia institucional aprovechable para la "legislación interminable" sobre el financiamiento y para la reforma paulatina.</p>	<p>Existe información insuficiente en la página web del organismo de control.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil, visibles y actuantes: una de ellas hizo un seguimiento riguroso de los gastos de la campaña presidencial, presentó cifras cuestionadoras de las oficiales, logró amplios espacios en los medios y juntó a diez de los once</p>

Tabla 5. Región Andina: sistemas de control del financiamiento y papel de la sociedad civil (continuación)

País	Sistemas de control del financiamiento		Papel de la sociedad civil	
	Debilidades	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas
Ecuador	<p>No se ha logrado el objetivo de la transparencia del origen y uso de los recursos que los partidos obtienen.</p> <p>No hay mecanismos preventivos para impedir fondos provenientes del narcotráfico.</p> <p>Control partidista del órgano de fiscalización.</p> <p>Falta coordinación entre los organismos de control.</p>			<p>candidatos presidenciales para un compromiso de transparencia.</p> <p>Otras organizaciones hoy altamente cuestionadoras y subversivas podrían convertirse en fuerzas constructivas.</p>
Perú	<p>Hasta la fecha de aprobación de la nueva Ley (octubre 2003), el organismo de control no contaba con un presupuesto que le permitiera especializar personal, lo que incidía en un débil control y en la efectividad del régimen de sanciones. (Ahora cambió el órgano de control y no hay experiencia registrada en esta materia).</p>	<p>Órgano de control de naturaleza técnica y no partidista.</p> <p>Experiencia institucional aprovechable para la "legislación interminable" sobre el financiamiento y para la reforma paulatina.</p>	<p>Cultura del secreto respecto del dinero recibido y gastado, la identidad de los donantes y el destino de los fondos.</p> <p>No hay un plazo para responder a las solicitudes de información genérica de los ciudadanos.</p> <p>El costo de reproducción de la información solicitada es elevado.</p> <p>Información insuficiente en la página web: no figuran los informes ni resúmenes de ellos.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil, visibles y actuantes, han logrado tener repercusión en los medios.</p> <p>Otras organizaciones hoy altamente cuestionadoras y subversivas podrían convertirse en fuerzas constructivas.</p>

Tabla 5. Región Andina: sistemas de control del financiamiento y papel de la sociedad civil (continuación)

País	Sistemas de control del financiamiento		Papel de la sociedad civil	
	Debilidades	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas
Venezuela	<p>No implementación de la severa disposición constitucional que prohíbe todo financiamiento público.</p> <p>Falta de control del financiamiento gubernamental a las actividades de las organizaciones que lo apoyan.</p> <p>Aplicación de controles impositivos y reguladores, sesgados por la polarización, a los medios y empresas como represalia a su orientación y actividades opositoras.</p> <p>Sanciones insuficientes, esporádicas e inefectivamente aplicadas.</p> <p>Completa opacidad para el público de la información con que cuenta el organismo de control.</p>	<p>Posibilidad de desarrollo de un modelo alternativo, centrado en la prohibición del financiamiento público distinto al resto de la región.</p> <p>Potencial inédito para una nueva forma de democracia participativa.</p>	<p>Incumplimiento de las disposiciones de la Constitución que le dan una fuerte beligerancia política a la sociedad civil en la postulación de candidatos para diferentes instancias del Estado entre ellas el organismo electoral, pero fuertemente afectadas por la polarización política y por la hostilidad gubernamental si de alguna forma son críticas del gobierno.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil no sólo visibles y actuantes sino numerosas y variadas.</p> <p>Ciudadanía movilizadora, ni apática ni indiferente, que constituye un capital político aprovechable en una situación política estabilizada.</p>

Fuente: elaboración propia

se constata que los organismos de control carecen del suficiente financiamiento - salvo el caso del Ecuador- para el ejercicio de sus atribuciones sobre el amplio rango de sujetos bajo control, o de los adecuados recursos técnicos y de personal. El control se concentra sobre los recursos públicos y descuida lo que tiene más gravitación sobre el rumbo de la política, que es el financiamiento privado (un sesgo, por cierto, que también se da en la literatura analítica), los entes fiscalizadores están partidizados, la rendición de cuentas y la divulgación son insuficientes y en la mayor parte de los sistemas considerados la cultura política no es activa respecto del tema del financiamiento.

No obstante, creemos que se puede sostener con fundamento una visión más equilibrada. A pesar de todas sus insuficiencias y limitaciones, los países de la región han ido acumulando una experiencia institucional que suministra lecciones aprovechables para la reforma. Con todas sus fallas, el financiamiento público y el control han presionado a los partidos políticos a establecer prácticas administrativas más gerenciales y, aunque sea escaso, no se trata de un logro menor. Además, nuevos actores políticos han surgido y se han interesado por el tema del financiamiento, creando un incipiente sistema de control social que puede llegar a ser muy efectivo: es lo que llamaríamos la promesa de la sociedad civil, y por eso hemos querido incorporar este factor a la Tabla 5.

En todos los países de la región la sociedad está en ebullición. Aun sus formas subversivas contienen un potencial constructivo que hay que saber canalizar. La misma legislación ha contribuido a la activación social. Se comprueba en Colombia y Ecuador, donde el financiamiento público va más allá de las formaciones propiamente partidistas. El papel de los medios de comunicación no sólo tiene aspectos negativos sobre la política, sino también positivos, por el espacio que concede a la actividad e informaciones de las ONGs, en forma tal que no se puede hacer caso omiso de su labor fiscalizadora. Estas organizaciones desempeñan y desempeñarán un papel importante al cubrir las fallas de información de los entes públicos sobre todo en cuanto a financiamiento privado e, incluso, gastos mediáticos de las fuerzas políticas.

Los datos recabados y la elaboración conceptual sobre ellos permiten alcanzar algunas orientaciones que nos parecen útiles sobre los rumbos de la reforma. En este sentido, como el financiamiento público y el control del financiamiento político persiguen, además de objetivos de equidad, democratización y modernización, también la prevención y el combate contra la corrupción, debemos tener en cuenta los aspectos establecidos por la teoría de la corrupción en relación con las políticas públicas que buscan enfrentarla.

- 1° La lucha contra la corrupción es una actividad que consume recursos escasos, es decir, de un alto costo de oportunidad. Por lo tanto es imposible eliminar completamente el fenómeno en el financiamiento político. La lección a sacar de aquí es, entre otras, que es necesario definir y precisar el nivel que se quiere alcanzar en la dotación técnica y financiera de los organismos de control. Este se encuentra en una escala que no es el máximo posible, pero tampoco el pobre equipamiento actual.

- 2° La desregulación es preferible a una regulación excesiva pero irrealista. Sin embargo, la desregulación no es el ideal en este campo, ya que conduce al control de los partidos por una serie de fuerzas indeseables financieras, mediáticas e incluso delictivas. Sin embargo, la regulación requiere un *fine tuning* que no se practica. Este afinamiento incluiría que la legislación y reglamentación deben estar adaptadas a la realidad de los partidos y movimientos políticos, y no una copia servil de la que es apropiada para los entes que forman parte del aparato estatal. La normativa sobre financiamiento debe además optimizar objetivos difíciles de conciliar: no propiciar una excesiva fragmentación política, pero tampoco bloquear a fuerzas renovadoras; el control debe contar con sistemas de información gerencial, pero no gastar en información cuya utilidad y uso no están garantizados. Esta consideración nos obliga a plantear nuevamente el caso venezolano. Independientemente de la grave crisis política que atraviesa esa nación y lo problemático de querer desterrar el financiamiento público, no pensamos, tampoco, que el sistema sea a priori rechazable. Bajo condiciones de mayor autenticidad constitucional, los venezolanos podrían desarrollar un modelo alternativo en que el ahorro del financiamiento público permita una concentración más eficaz en el control del gasto electoral y político, sus topes y límites.
- 3° Es preferible establecer sanciones no tan severas pero de alta probabilidad de aplicación a sanciones severas pero de baja probabilidad de aplicación. Una pregunta de la más alta importancia es la que interroga sobre la reciprocidad que generan las donaciones privadas una vez que los favorecidos por ellas alcanzan el poder. No parece que sea simplemente obtener acceso al poder. A lo señalado respecto de Centroamérica en cuanto a decisiones de inversión, condonación o cancelación de deudas estatales habría que añadir, a juzgar por el caso venezolano, también jugosas contrataciones o créditos blandos para auxiliar a empresas en precaria situación financiera, pero una cosa son estos “favores” y otra el secuestro de políticas públicas, de lo cual, reiteramos, hay razones para dudar.

En la práctica en los países andinos:

- Existen muy pocas regulaciones al financiamiento privado y diversos grados de generosidad en la provisión de fondos públicos. En el caso venezolano la diferencia es que se hace abiertamente en contra de la Constitución.
- No hay muchos controles del financiamiento político, ni es mucha su aplicación.
- A menudo los controles de diferentes órganos se superponen ineficazmente entre sí.
- El financiamiento se verifica al margen de los organismos partidarios.
- Existe cierta debilidad de los controles parlamentarios y de prensa, pero en la región hay que anotar la incidencia cada vez mayor de la sociedad civil.

Podemos convenir, además, que la tendencia a la reforma tiene como objetivos centrales:

1. Reducir la influencia del dinero mediante el acortamiento de las campañas y establecer topes de gastos.
2. Mejorar la orientación y uso del financiamiento.
3. Disminuir el tráfico de influencias.
4. Fortalecer la publicidad, divulgación y transparencia.
5. Promover la competencia equitativa.
6. Fortalecer los órganos de control.
7. Hacer más eficaz el sistema de sanciones.

Pero sobre todo no hay que perder de vista la convergencia entre ética y política. A menudo los SFP parecen estar primariamente basados en una cierta debilidad ética que se pretende sustituir con aparatos burocráticos o intervención estatal. Se parte del supuesto de que si no se establecen subvenciones, los partidos caerán a merced de la corrupción y el delito. Mientras ello tenga un alto grado de probabilidad será muy poco lo que se pueda lograr, porque cualquier sistema estará minado en su base, que es el talante ético de los individuos que lo componen. Este talante ético tiene diversos ingredientes: uno de ellos es la integridad moral y otro una disposición de servicio y de rendición de cuentas.

Anexo

Venezuela: Inversión publicitaria años 1990-1999. En Bs. y US \$				
Año	Inversión total (expresado en Bs)	% Crecimiento (en Bs)	Inversión total (expresado en US \$)	% Crecimiento (en US \$)
1990	20.020.000.000		424.152.542	
1991	31.760.000.000	58,64%	558.172.232	31,60%
1992	50.020.000.000	57,49%	731.286.550	31,01%
1993	70.000.000.000	39,94%	767.543.860	4,96%
1994	101.030.000.000	44,33%	678.509.066	-11,60%
1995	1 80.000.000.000	78,16%	1.058.823.529	56,05%
1996	384.660.000.000	113,70%	902.428.152	-14,77%
1998	698.300.000.000	81,54%	1.449.868.156	60,66%
1999	840.400.000.000	20,35%	1.378.518.470	-4,92%

(1) Tasa de cambio promedio (Bs. / US \$), Fuente: Ministerio de Hacienda de la República de Venezuela.
FUENTES: Anuario ININCO, Investigaciones de la Comunicación: LA ESTRUCTURA PUBLICITARIA EN VENEZUELA.
Los Venezolanos ven más televisión. En: El Universal. Economía. Cuerpo 2. Venezuela, Domingo 11 de Junio de 2000.
Datos procesados para la investigación por Carlos Guzmán Cárdenas. Innovatec-Innovarium Inteligencia del Entorno C.A. 2000.
Consultado en <http://www.innovarium.com/Publicidad/Publicidad%20Vzla99.htm>, el 19/05/2004.

Bibliografía

- Anuario ININCO, Investigaciones de la Comunicación (2000). La Estructura publicitaria en Venezuela. Los venezolanos ven más televisión. En: *El Universal*. Economía. Cuerpo 2. Venezuela, Domingo 11 de junio del 2000. Datos procesados para la investigación por Guzmán Cárdenas, C. Innovatec-Innovarium Inteligencia del Entorno C.A. 2000. Consultado en <http://www.innovarium.com/Publicidad/Publicidad%20Vzla99.htm>
- De Freitas, M. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De la Calle, H. (2003). *Colombia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/ CAPEL.
- Green, E. (2004). *Explosivo aumento de remesas hacia América Latina y Caribe 25.000 millones de dólares desde E.U. en 2002 10 de marzo del 2004*. <http://embajadausa.org.ve/wwwwh2413.html>
http://www.transparencia.org.pe/foro/docs/18b-luis_verdesoto.pdf
- Mayorga, R. (2003). *Bolivia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Medina, P. (2003). *Perú. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Njaim, H. (1995). *La corrupción, un problema de Estado*. Caracas.
- Njaim, H. (1998). Una parte de la historia. El financiamiento de la política; partidos políticos, campañas electorales y otros aspectos en Venezuela. En: Del Castillo, P. & Zovatto, D. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- Njaim, H. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rowland, M. (2003). *Ecuador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.