

I Parte

Análisis temáticos

Financiamiento político: público, privado, mixto

Humberto de la Calle

I. Introducción

La relación entre dinero y política es inmemorial, necesaria y conflictiva. En efecto, siempre ha sido necesario algún tipo de financiación para que los voceros de la opinión, los que más activamente han participado en las deliberaciones comunitarias, hayan tenido modo de dedicar todo o buena parte de su tiempo a los temas públicos. Probablemente, esa relación primigenia entre dinero y política fue, a la vez, discreta, pacífica e informal.

Si ella es, pues, inmemorial, no lo es la historia de las regulaciones y los formalismos. En Gran Bretaña, en 1883, se dictó la primera norma sobre el financiamiento de la política¹, y a partir de ese momento el trabajo ha sido incesante. Es difícil concebir algún Estado contemporáneo donde no haya algún tipo de reglamentación sobre la materia, para auspiciarla o prohibirla, para regular su ámbito de forma minuciosa o apenas general, proceso del cual América Latina no ha sido la excepción².

El hecho es que dinero y política forman un matrimonio indisoluble. Un elemento fundamental de la democracia es la participación, bien sea por representación, bien por participación directa. Por su parte, uno de los obstáculos para que esa participación sea efectiva es la falta de dinero, el cual, quiérase o no, es un elemento indispensable para lograrla. Una democracia sostenible, en consecuencia, demanda especial atención al financiamiento de la política.

¹ Lujambio, Alonso (2003), p. 321.

² Véase Tabla 1 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

El desafío es, pues, lograr un esquema de financiamiento de partidos y elecciones que no arriesgue los valores básicos de la democracia: la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos. Aunque el dinero sea necesario e inherente a la acción política, no puede ser la razón determinante de las decisiones. En tal caso, el principio de “un ciudadano, un voto” se vería debilitado o eliminado. Aún más, una derivación indeseable implica lograr que el ciudadano vote en función de los bienes que recibe del candidato. Este fenómeno, el clientelismo, mina la esencia de la democracia. Finalmente, otro asunto que requiere cuidado es evitar que la democracia termine convertida en un sistema plutocrático, donde quienes financian dictan las políticas públicas. En tal caso, basta un pequeño paso para llegar a la corrupción.

Si, en un segundo escalón, la democracia sin partidos es un mito, la actividad partidista hace todavía más compleja, pero más necesaria, la solución de los múltiples problemas que genera la relación entre el dinero y la política, el esclarecimiento de los valores en juego, el examen comparado de las distintas soluciones y la evaluación de sus consecuencias.

La actividad partidista en regímenes democráticos exige un mínimo de organización. Allí hay ya un hecho que demanda algún tipo de financiación. Si a esto se suman los eventos electorales, la necesidad de dinero es crecientemente ineludible. Es claro que los partidos ya no descansan exclusivamente en el apoyo espontáneo de los prosélitos. Las modernas campañas son más complejas; la irrupción de los medios electrónicos de comunicación ha traído nuevos afanes; las encuestas y el inevitable elenco de quienes las practican y las analizan, los grupos focales, los *spin doctors* y toda la parafernalia electoral contemporánea, generan un esfuerzo financiero importante.

Por su parte, aportar dinero a un partido o a un candidato es, también, un modo de expresar ideas. De hecho, uno de los problemas ancestrales en la materia tiene que ver con la discusión sobre el límite de las regulaciones, de cara al inmenso territorio de la libertad de expresión.

Es preciso entender, entonces, que el aporte de dinero a partidos y candidatos es una inversión en la democracia. El costo de la democracia es un género más amplio y, a veces, más abstracto. Pero en lo que aquí concierne, el costo de partidos y campañas está indisolublemente ligado a la sostenibilidad de aquella.

Es claro, en consecuencia, que en este escrito se ha adoptado una definición restrictiva de la expresión “financiamiento de la política”. Nos referimos exclusivamente -ya se insinuó- a la inversión en las actividades permanentes de los partidos y en las campañas políticas.

El carácter de inversión necesaria para la democracia no le quita a la relación dinero-política su faz conflictiva.

Literalmente, pues, la financiación de la política es una moneda de dos caras.

La cara negativa, se refiere a los eventos críticos que genera la sed inapagable de dinero. Escándalos vinculados al ingreso de dineros ilegales, corrupción, aportaciones de grupos poderosos entregadas con el objeto de incidir posteriormente en el gobierno electo, son fantasmas que recorren el mundo. Nadie escapa a ellos. Países ricos y pobres, democracias occidentales, gobiernos en el Oriente, partidos en el Tercer Mundo, líderes en el Norte y en el Sur, todos a una, son vulnerables.

En términos generales, es evidente que hemos progresado: hay más elecciones y más democracia; la capacidad técnica para administrarlas es cada vez superior; los organismos electorales han mejorado y ahora han sido puestos en marcha donde antes no los había; las acusaciones de fraude disminuyen; la recolección de datos es más rápida; los padrones electorales son más precisos. Pero algo falta. Hemos optado por aumentar las regulaciones en la financiación de la política; hemos decidido invertir los dineros de los contribuyentes, pero todavía hay algo opaco.

Nadie puede garantizar soluciones mágicas. Al frente tenemos un camino largo que invita a aplicar el método de ensayo y error. Lo importante, además de no perder la paciencia, es conocer el objetivo y fijar claramente los valores que deben iluminar esta larga tarea.

Con ese propósito haremos un recuento de los problemas y las soluciones. Una especie de ejercicio fenomenológico: ¿qué es lo que aparece a los ojos del analista?. Para ello intentaremos mirar las fórmulas legales, pero pretendemos ir más allá. Es necesario hacer un análisis de realidad.

Señalaremos las consecuencias de cada una de las opciones y su interrelación con el sistema de partidos y el sistema político en general.

Finalmente, se dará una mirada del problema desde una perspectiva de género y se examinará el efecto del activismo de la sociedad civil en estas materias.

II. ¿Cómo se financia la política en Latinoamérica?

La expresión “financiamiento público” se dice en relación con el empleo de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Este puede hacerse de manera directa, transfiriendo a unos u otros dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales, o como incentivo para las donaciones privadas. Tal es el caso de las franquicias postales, el acceso privilegiado a algunos medios de comunicación, la utilización de recintos públicos para hacer reuniones, o las exenciones tributarias sobre los bienes de los partidos.

Al contrario, el financiamiento privado es el que proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares.

Cuando concurren ambas formas de manera simultánea, se dice que el financiamiento es mixto.

1. Soluciones legales comparadas. Marco general

En todos los países³, con excepción de Venezuela, se aplica un sistema de financiamiento mixto. En cuanto al financiamiento público, la mayoría de los países

³ Este estudio no incluye a Cuba.

otorga subvenciones directas a los partidos. De igual modo, hay en la mayoría de la Región distintas formas de apoyo indirecto⁴.

Pese a la generalidad de estas afirmaciones, la verdad es que hay características bastante disímiles en cada uno de los Estados.

En efecto, un país como México ha optado por favorecer ampliamente la financiación pública. El razonamiento que da pie a una decisión de esta naturaleza, se conecta con el esfuerzo de generar condiciones de mayor competitividad entre los partidos y de alternabilidad en el ejercicio de la democracia. Hay, pues, en este país, justificaciones históricas que condujeron a este tipo de solución⁵.

En el otro extremo podría estar Chile, con un sistema hasta hace poco fundamentalmente privado y anónimo⁶. El marco normativo es escaso. Las únicas normas que procuran garantizar ciertos niveles de igualdad de oportunidades se refieren a los medios de comunicación, lo cual es explicable dado que la franja electoral constituye casi la única fuente indirecta de financiación pública.

Perú ostentaba igualmente una significativa ausencia de normas⁷. Hasta 1977 prácticamente no existía regulación alguna. Después de ese año, la Ley de Elecciones estableció tímidos preceptos sobre rendición de cuentas, los cuales, dada su vaguedad y la ausencia de sanciones, han sido poco menos “que un saludo a la bandera”.

Uruguay también presenta características excepcionales. En efecto, no sólo el tema está exento de controversia en la agenda política -dado que el financiamiento público se da por descontado- sino que hay libertad total para el financiamiento privado. Funcionan viejas pautas de cultura política compartida que hacen que muchos de los problemas, presentes en otros países, carezcan allí de sentido. Es curioso que siendo uno de los primeros países en el mundo en adoptar leyes sobre financiamiento de las campañas (1928), todavía se mantenga un sistema ad hoc en virtud del cual, en vez de una normatividad general y permanente, se aprueban normas específicas para cada proceso electoral⁸.

Como se señaló anteriormente, Venezuela constituye un caso aparte. Su Constitución⁹ prohíbe el financiamiento de las “asociaciones con fines políticos” tomando fondos estatales. Según Njaim, el análisis de esta norma está imbricado en un proceso más profundo: “No puede ser de otra forma en una situación donde a partir de la victoria de Hugo Chávez en 1998 y desde la promulgación de la

⁴ Véase Tabla 2 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

⁵ En 1989 el financiamiento público total fue del orden de 7.29 millones de dólares estadounidenses, mientras que en el 2000 fue de 322 millones. Es decir, los doce años de transición democrática supusieron un financiamiento en su último año 44 veces superior al del primer año. Citado por Lujambio, Alonso (2003), op. cit. p. 382.

⁶ Al momento de escribir este artículo, estaba en discusión un proyecto de ley sobre el gasto electoral. Este proyecto fue aprobado, y se publicó en julio del 2003, convirtiéndose en la Ley N.º 19884 sobre Transparencia, límite y control del Gasto Electoral, la cual aún no ha sido implementada.

⁷ Al igual que el caso de Chile, al momento de escribir este artículo estaba en discusión el proyecto de ley de partidos políticos. En octubre del 2003 el Congreso aprobó la Ley N.º 28094 de Partidos Políticos que aún no ha sido aplicada. Esta Ley modifica sustancialmente la regulación del financiamiento de campañas y partidos.

⁸ Rial, Juan (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

⁹ El artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dice: “(...) No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado. La ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de éstas. Así como regulará las campañas políticas y electorales, duración y límites de gastos propendiendo a su democratización”.

Constitución de 1999 se ha pretendido nada menos que la refundación de la República y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico”¹⁰. De hecho, hay un acento en la postura oficial dirigido a robustecer la democracia participativa y una lectura política de lo acontecido a partir de la liquidación de los antiguos partidos.

En el terreno intermedio se desenvuelven las demás legislaciones. Sin embargo, aunque todas ellas coinciden en prescribir un sistema mixto, persisten diferencias en cuanto a la proporción del financiamiento público en comparación con el privado, así como respecto de otras particularidades que serán objeto de estudio más adelante.

2. Regulación del monto del financiamiento público directo

Hay un número de países que disponen separadamente de fondos públicos para las actividades ordinarias de los partidos y para las campañas políticas. Tal es el caso de México, Paraguay, Colombia, Ecuador, Argentina y Panamá.

En otro grupo sólo está regulada la financiación pública de las campañas. Así ocurre en Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras, Uruguay y Nicaragua. No obstante la letra de la ley, a veces los partidos toman dinero de las campañas para gastos más permanentes. La situación es inversa en Guatemala: allí sólo se financian los partidos, aunque, en la práctica, éstos derivan fondos hacia las campañas de sus candidatos.

En México, se dispone, explícitamente, que el financiamiento público debe prevalecer sobre las otras fuentes, a saber: aportes de los militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. La determinación anual del monto del aporte directo a los partidos para actividades ordinarias corresponde al Consejo Federal del IFE (Instituto Federal Electoral), con fundamento en el costo indexado de las distintas campañas. Adicionalmente, en los años electorales federales se otorga una suma igual a la prevista para actividades ordinarias ese año.

El caso del Brasil muestra una legislación detallada en cuanto a una forma de financiamiento indirecto: el uso de los medios de comunicación. En cambio, el financiamiento público directo no sólo es más débil en la perspectiva legislativa, sino, también, en cuanto al valor global de los aportes. Solo se prevé la financiación de los partidos a través del Fondo de Partidos, no de las elecciones, aunque en la práctica aquellos destinan fondos a las campañas.

Como se vio, en Chile y Perú no había financiamiento público directo, aunque nuevas normas todavía en proceso de aplicación definitiva lo contemplan y en Venezuela, ya se mencionó, existe una prohibición constitucional de financiar en forma directa las asociaciones políticas con fondos públicos¹¹.

¹⁰ Njaim, Humberto (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

¹¹ Véase Tabla 3 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

3. Regulación del financiamiento público indirecto

De nuevo, con excepción de Venezuela, donde la prohibición constitucional de destinar dineros públicos a los partidos abarca tanto el aporte directo como las ayudas indirectas (aunque sí se permite la utilización de medios de comunicación del Estado)¹², en todos los demás países de la Región hay financiamiento indirecto¹³.

Una tipología del financiamiento público indirecto comprende los siguientes elementos:

- Transporte
- Publicaciones
- Franquicias postales
- Campañas de promoción del voto
- Exoneraciones de impuestos para los bienes de los partidos
- Alivio por medio de deducciones o descuentos tributarios a favor de los donantes o créditos impositivos
- Capacitación y, quizás la más importante,
- Uso de medios de comunicación

La aplicación de esta tipología a los distintos países permite establecer la existencia de varios grupos:

En el primero se incluyen los países que tienen una abundante y detallada regulación del financiamiento público indirecto, tales como México y Panamá.

En México los partidos gozan de franquicia postal y telegráfica financiadas con cargo al presupuesto del Instituto Federal Electoral (IFE). Las aportaciones en dinero privado son deducibles del impuesto sobre la renta hasta un monto del 25%. De igual modo, los partidos nacionales no son sujetos de impuestos sobre rifas y sorteos, enajenación de inmuebles, donaciones y venta de impresos.

En Panamá hay uso gratuito de correos y telégrafos, importación libre de vehículos, equipos de amplificación y comunicaciones, elementos de propaganda, deducción de las donaciones en las declaraciones de impuestos de los aportantes y transmisión de mensajes en la radio y televisión estatales.

Un segundo grupo comprende aquellos países en los que, sin llegar al detalle del primero, se conceden varias de las subvenciones anotadas y, además, las ayudas reconocidas producen un efecto importante en la vida política. Allí estarían Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y Perú. En Chile hay descuento postal, aunque no tiene mucha significación. En Brasil se autoriza el acceso gratuito a locales públicos para reuniones y convenciones y se incentiva la divulgación de publicaciones.

En todos ellos, con excepción de Ecuador y Costa Rica, hay derecho al uso de la franja en medios de comunicación. En Argentina, Perú y Ecuador los bienes y

¹² Njaim, no descarta que desarrollos posteriores amplíen la financiación a otros aspectos de la vida política. Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

¹³ Véase Tabla 6 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

actividades de los partidos están exentos de impuestos, tasas y contribuciones. También se prevé en Argentina un aporte para el pago de la impresión de las boletas electorales. En Colombia hay franquicia postal y, aunque la ley prevé que el Estado garantiza el transporte, son pocos los desarrollos prácticos en este campo.

En tercer lugar hay países donde sólo se aplica uno o dos de los rubros. En Guatemala existe el acceso a los medios de comunicación y se otorgan franquicias postales y telegráficas. En Paraguay hay exoneraciones fiscales y acceso a los medios. En Nicaragua sólo existen exoneraciones fiscales, y en República Dominicana únicamente la utilización de medios de comunicación. En El Salvador se reconoce también el transporte y el uso de medios de comunicación estatal, aunque en la práctica esto último no se da. En Uruguay, por su parte, solo se contempla el acceso a los medios estatales.

Como lo dijimos, probablemente el elemento que tiene mayor impacto en la realidad y en el desarrollo efectivo de la vida pública es el derecho a la utilización de los medios, entre ellos la televisión, que es una especie de ágora moderna, donde se decide buena parte de la lucha política. De su regulación y su funcionamiento efectivo depende, en buena medida, que el sistema sea equitativo, abierto, tolerante, participativo y respetuoso del disenso.

En vista de esa circunstancia, se ha dedicado un capítulo especial a esa materia trascendental.

III. El fundamento del financiamiento público

Así como el financiamiento privado de las actividades políticas surge de manera natural como una simple necesidad de partidos y candidatos y, del otro lado, como una forma de participación de los seguidores, las razones que se han utilizado para destinar a aquellas fondos públicos son, a la vez, cronológicamente posteriores¹⁴ y conceptualmente más elaboradas.

Han sido varios los objetivos centrales que le sirven de fundamento.

En primer lugar, la financiación pública procura dotar de un mínimo de recursos a todas las organizaciones políticas, una especie de mínimo común denominador que mitigue los privilegios que se derivan de una financiación privada exclusiva. En tal sentido, el financiamiento público ha sido acogido como un factor promotor de equidad en el acceso y uso de los recursos.

En segundo término, se piensa que la financiación pública contribuye a brindar una mayor autonomía a las fuerzas políticas respecto de los intereses particulares de los donantes. Dentro de esta óptica se incluyen dos fenómenos de naturaleza diferente. Por un lado, se trata de frenar el impacto plutocrático que proviene de la incidencia de los grandes donantes en el diseño de las políticas públicas. En no pocas ocasiones, las grandes donaciones tienen como propósito condicionar la gestión de los elegidos. Desde otro punto de vista, se procura alejar la presencia de dineros indebidos en las campañas políticas. En esta segunda perspectiva, la finan-

¹⁴ Mientras la financiación privada es inmemorial, las regulaciones sobre financiamiento público en la región aparecen después de 1970, con las escasas excepciones de Costa Rica y, sobre todo, Uruguay, donde la legislación es más antigua.

ciación pública obraría como un factor que aminora los riesgos de la corrupción; esto es, como un elemento que propicia la transparencia de la acción política.

En algunos países ha surgido un propósito nuevo, como es el de apalancar determinados procesos en la vida de los partidos tendientes a una mayor democratización, o a fomentar la creación de dirigentes más capaces o, en fin, a promover una determinada idea de partido que el legislador encuentra como deseable.

Así ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Brasil, Colombia, México, Argentina, Panamá y Perú, donde se destinan partidas a educación, investigación socioeconómica, actividades editoriales, desenvolvimiento institucional y capacitación, y se toma en cuenta, de manera específica, en el último de los países, a la mujer como destinataria de dicha capacitación.

IV. ¿Ha cumplido el financiamiento público sus metas?

La respuesta es parcialmente positiva. No obstante, todavía es mucho el camino que queda por recorrer.

En efecto, desde la perspectiva de la equidad, la existencia del subsidio estatal, en países como Colombia y México, ha favorecido la creación de nuevas fuerzas y el mantenimiento de voces independientes en la política. No son pocos los países en los que la financiación pública, sobre todo cuando existen sistemas de pago anticipado, ha creado mejores condiciones de acceso a nuevos protagonistas. De la misma manera, ha impedido igualmente que partidos o movimientos contestatarios, fuertemente críticos del sistema vigente, puedan subsistir pese a la falta de apoyo privado. No obstante, en varios países no hay evidencia empírica sobre el particular.

En cuanto a la pretendida autonomía, todavía el dinero de las campañas sigue teniendo influencia en la formulación de las políticas públicas, algo que por cierto no se limita a Latinoamérica y más bien tiende a ser un mal universal.

En este campo, no obstante, se ha ganado terreno en la publicidad de las cuentas, el cual es uno de los correctivos ideados para mitigar la influencia nociva del dinero, como se verá en otro capítulo. Una ciudadanía informada y alerta puede establecer límites al peso del capital en la conducción del Estado. Argentina podría ser un caso que sirve de ejemplo.

Por último, en materia de transparencia, se sabe que todavía los dineros oscuros juegan un papel en la financiación de las campañas, con las secuelas de corrupción que son inherentes a ese fenómeno. Hay casos particularmente graves.

La financiación de la campaña de Nicaragua en el 2001 estuvo ligada a los dineros de la corrupción. Un expresidente de la República ha sido privado de la libertad, mientras que el Presidente y el Vicepresidente “tienen una acusación interpuesta por la Fiscalía General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia por la comisión de supuestos delitos electorales, de recibir financiamiento ilícito para su campaña electoral”¹⁵.

¹⁵ Zelaya, Rosa Marina (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

En México, pese a sus avances en la apertura política gracias al nuevo régimen de financiación, todavía se presentan serias irregularidades. En el caso PEMEX¹⁶, el IFE encontró responsable al Partido Revolucionario Institucional –PRI– de omitir ingresos en una suma considerable y violar el límite partidista fijado para las aportaciones de las organizaciones sindicales adheridas.

Algo semejante se discute en Costa Rica respecto de la campaña de Abel Pacheco, actual presidente de la República.

En el caso de Colombia hubo infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña de 1994. Aunque esta circunstancia no se ha vuelto a presentar en las campañas presidenciales, subsiste la idea de que en algunas zonas el dinero del narcotráfico ejerce influencia todavía. En países como Nicaragua y Costa Rica existe la convicción de que la amenaza del narcotráfico está latente. En Bolivia, por su parte, aún se recuerdan los llamados “narcovínculos” del MIR, conocidos en 1994¹⁷.

En República Dominicana, el 13 de mayo de 2003 se destapó el escándalo financiero ligado a la quiebra del Banco BANINTER, cuyas proporciones son considerables. Según los analistas, uno de los ingredientes en este caso es la falta de transparencia sobre el origen y el uso de los recursos de las campañas¹⁸.

Al amparo de la legislación anterior, en Argentina se conoció el caso de la Holding Bunge y Born, a partir de una declaración de prensa sobre supuestos aportes de varios millones de dólares a las campañas del justicialismo y del radicalismo. Se estima que la aguda ausencia de transparencia sobre el origen de los dineros destinados a la política, propia de la ley anterior, dio pie a estos hechos.

En fin, esta reseña aleatoria permite visualizar que en toda la Región existe la convicción de que la financiación indebida sigue siendo una constante, aunque el aporte público contribuye a moderar sus efectos.

V. Financiación privada: límites y prohibiciones

Aquí, casi por razones obvias, la regla general es absoluta: en todos los países se permite en la ley (y se presenta en la realidad) la financiación de origen privado.

Pero habría que repetir, que esta generalización no impide que las particularidades nacionales abunden y difieran.

Una primera cuestión se relaciona con la existencia de límites a los montos de los aportes privados. En siete países no existe límite: El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

Por su parte, existe algún tipo de límite legal en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Paraguay. En Brasil el límite se señala en función de los ingresos del donante, de modo que las contribuciones no pueden sobrepasar el 10% de los ingresos anuales de las personas físicas y el 2% de la facturación bruta de las personas jurídicas. En Colombia el límite equivale a la diferencia entre el monto global de gastos permitido y el financiamiento público.

¹⁶ Núñez, Arturo (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

¹⁷ Mayorga, René Antonio (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

¹⁸ Duarte, Isis (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

Lo propio ocurre en Argentina, pero, en este caso, a diferencia de Colombia, hay también límites específicos para cada donación, de modo que los partidos no pueden recibir de una persona jurídica más del 1% del total permitido, o el 0,5% si el donante es una persona física. En Paraguay y Costa Rica el límite se calcula en función del salario: 5.000 jornales en el primer país y 45 veces el salario mínimo mensual en el segundo. En Ecuador la contribución de las personas jurídicas nacionales no puede exceder el 10% del monto máximo del gasto electoral autorizado para cada dignidad. En México el límite total de las aportaciones es el 10% del financiamiento público para actividades ordinarias y el 0,05% para cada donación.

En el caso peruano, hay un límite que corresponde a 60 unidades impositivas tributarias (UIT) anuales. En Chile, por su parte, los límites para las donaciones anónimas, las reservadas y las públicas se fijan en Unidades de Fomento. Finalmente, cabe señalar que en Bolivia ninguna contribución individual puede exceder el 10% del presupuesto anual del partido¹⁹.

Otro aspecto de la cuestión se relaciona con la prohibición a cierto tipo de donaciones.

No existe prohibición alguna en Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá²⁰ y Uruguay.

En Costa Rica y República Dominicana sólo se prohíben las donaciones de origen extranjero. Sin embargo, en el caso costarricense, sí se permiten si su fin es brindar capacitación y asistencia técnica a los partidos.

En Paraguay se prohíben donaciones provenientes de militares y policías; de personas sujetas a subordinación cuando la donación se hace mediante deducciones del salario; las extranjeras; las corporativas; sindicales; gremiales y de contratistas del Estado.

En Brasil se prohíben las de entidades o gobiernos extranjeros, las de sindicatos y de gremios, las de origen gubernamental y de concesionarios, así como las donaciones anónimas.

En Argentina se prohíben las extranjeras, las anónimas y las provenientes de sindicatos, corporaciones y contratistas del gobierno; también las de personas que hayan sido obligadas por sus superiores y las de origen estatal.

En Nicaragua se permiten las donaciones extranjeras para capacitación y asistencia técnica, y se prohíben las donaciones de contratistas particulares y las anónimas, salvo las obtenidas en colectas populares.

En Ecuador se prohíben las extranjeras, las de contratistas estatales y las anónimas.

En Perú, las de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros y las de cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste. También están prohibidas las contribuciones de las confesiones religiosas de cualquier denominación. Sin embargo, cabe señalar que no se

¹⁹ Véanse las tablas 7, 8 y 9 que se presentan en el Apéndice 1 de esta publicación.

²⁰ No obstante, el Código Electoral de Panamá permite inferir que estarían prohibidas las donaciones provenientes de instituciones gubernamentales. Asimismo, como la actual reglamentación exige un registro de donantes, aunque no de manera taxativa, indirectamente estarían prohibidas las donaciones anónimas.

prohíben las contribuciones de fuente anónima, aunque se les establece como límite 30 unidades impositivas tributarias al año, es decir, US\$27,428.

En Bolivia se prohíben las extranjeras, de sindicatos, anónimas y de contratistas gubernamentales.

En México se prohíben las de origen estatal; las de ministros de cultos religiosos o de cualquier religión o secta; las extranjeras, incluidas las de personas que vivan o trabajen en el exterior, las anónimas y las de empresas mercantiles.

En Venezuela se prohíben las donaciones anónimas y, según el artículo 25-4 de la *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones* de 1964, aún vigente, también les está prohibido a los partidos políticos recibir donaciones de las compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas o de cualquier servicio de bienes propiedad del Estado, de Estados extranjeros y de organizaciones políticas extranjeras²¹.

VI. ¿Cuánto cuesta la política en la Región?

Una primera afirmación obvia es que hay una grave carencia de “datos duros” en este terreno.

En primer lugar, los pocos que se obtienen provienen de los informes de los propios partidos, considerados unánimemente como insuficientes. Por otro lado, está la información oficial sobre el financiamiento público directo, pero aun en países donde la proporción de éste es predominante, se admite generalizadamente que hay componentes de financiación privada imposibles de valorar, para no hablar de los “costos en la sombra”, que corresponden a actividades de partidos y candidatos en los niveles municipales, casi nunca reportados, como son los mítines, afiches u otros renglones que pagan los prosélitos directamente. En este mismo rubro está la financiación por fuera de libros, la cual proviene de actividades ilícitas y la que corresponde a actos de clientelismo.

La información examinada muestra que, por otro lado, la inversión para administrar las campañas y el funcionamiento de los organismos electorales es elevada.

La totalidad de los analistas que colaboró en esta investigación, y que tocó el tema, afirma que los costos de las campañas han ido en aumento; asimismo, existe la percepción generalizada de que uno de los rubros más costosos es el pago de la propaganda a través de la televisión.

No obstante lo citado, se incluyen algunas cifras obtenidas por los investigadores nacionales para dar una idea inicial sobre el costo de la política en la Región y, quizás, como incentivo para hacer de este capítulo el inicio de nuevas investigaciones.

México, que se caracteriza por una alta densidad de fondos públicos, descompone la financiación en tres instituciones: a) el IFE que incluye los gastos de la administración de los comicios y las transferencias a los partidos, b) El Tribunal

²¹ Véase Tabla 8 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

Electoral del Poder Judicial que imparte justicia electoral y c) la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Electorales. A esto se suman los recursos privados.

Las elecciones federales del 2000, simultáneas para Presidente y Congreso costaron US\$921 millones, el costo más alto de la Región. Los partidos reportaron al IFE la cantidad de US\$68 millones, habiendo deducido el financiamiento público. Como se ve, al menos en cuanto a los reportes formales, no siempre exactos, el financiamiento privado es particularmente reducido en relación con el público.

En cuanto al destino de la inversión, lo reportado por los partidos en prensa, radio y televisión varía considerablemente. El PRI la valora en el 71%, la Alianza PAN-Verdes habla del 69%, la coalición Alianza por México, en la que participó el Partido de la Revolución Democrática -PRD- reportó el 52%, y el PDS el 64%.

En Argentina, el presupuesto estimado por los partidos 10 días antes de la elección presidencial pasada ascendió a US\$ 5,1 millones. Por fuera de esa suma, la financiación pública directa fue US\$ 4,2 millones. El costo para las entidades oficiales encargadas de la organización fue de US\$ 3,3 millones. Se estima que la inversión en publicidad fue del 60%.

La investigación del Uruguay reporta en forma “impresionística” (con fundamento en datos secundarios provenientes de candidatos y operadores políticos) un costo estimado de US\$0,5 millones a US\$2 millones por candidato presidencial en 1999. En cuanto a elecciones locales, hay una gran diferencia en las cifras dependiendo de la ubicación. Se estima que en Montevideo una campaña gastó entre US\$50.000 y US\$300.000, y significó la publicidad un 80% del total.

En Colombia, el gasto global en las elecciones presidenciales pasadas (2002) se estima en US\$5,5 millones por candidato para un total de US\$23,5 millones. En las legislativas, que se realizaron en fecha separada pero en el mismo año, hubo US\$ 0,5 millones por candidato (en promedio) para un total de US\$47 millones. En lo local hay también muchas diferencias. La campaña para un candidato a la Alcaldía de Bogotá puede ascender a US\$0,3 millones, cifra igual a las alcaldías y gobernaciones de territorios con más de un millón de habitantes.

El financiamiento público por candidato asciende al 50% en las elecciones presidenciales y al 10% en promedio para el Congreso.

Los costos de las autoridades ascendieron en las pasadas elecciones a US\$26,5 millones en las presidenciales y US\$28 millones en las parlamentarias.

Según lo reportado por los candidatos, lo destinado a publicidad se descompone de la siguiente manera: Noemí Sanín, 56%; Horacio Serpa, 25%; Luis Eduardo Garzón, 71%; y Álvaro Uribe, 25%. Naturalmente, las cifras brutas varían considerablemente. En general, Transparencia por Colombia estima en 50% el gasto en publicidad²².

En Costa Rica el costo de las elecciones presidenciales pasadas fue de US\$23,6 millones, que se desglosan así: US\$5,4 el organismo electoral; US\$10 millones el financiamiento público, y US\$8,2 el financiamiento privado. Es interesante observar

²² De la Calle, Humberto (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

el reporte hecho en dólares estadounidenses por los partidos a partir de 1978. Veamos:

1978: 21,1 millones
1982: 8,6 millones
1986: 18,3 millones
1990: 14,5 millones
1994: 20,5 millones
1998: 16,8 millones²³

En Chile se estima en US\$22 millones el costo de las presidenciales y de US\$40 a US\$70 el de las legislativas. Como en Colombia, es significativamente mayor lo recaudado por los candidatos que por los partidos. El financiamiento público asciende al 20%.

En Perú, las declaraciones de los partidos después de las elecciones del 2001 llegaron a US\$5,3 millones. El costo para el organismo electoral fue de US\$80 millones.

En Bolivia el costo de las últimas elecciones fue de US\$23 millones a cargo de los partidos y US\$81,5 del organismo electoral sin incluir el funcionamiento ordinario. El financiamiento público ascendió a US\$10,3 millones. Se estima que el 70% de los gastos se destina a publicidad²⁴.

VII. Preguntas estratégicas

Este acápite presenta las preguntas estratégicas que deben hacerse al tratar de elaborar políticas públicas en el campo de la financiación de partidos y campañas. Esa formulación de preguntas clarifica el elenco de opciones disponibles.

1. *El modelo general*

La primera decisión estratégica se refiere al modelo que se vaya a poner en práctica, entendiendo por tal la visión global. Esta decisión determina en gran medida los ulteriores desarrollos de detalle.

Generalmente, cuatro grandes modelos se aplican en la materia²⁵.

La *Opción Sueca* corresponde a un modelo basado en la autonomía de los partidos y la confianza en la madurez de los votantes. Los partidos se conciben como asociaciones voluntarias llamadas a desarrollar sus funciones, realizar sus transacciones y organizarse internamente dentro de un marco de privacidad. A cada votante, además, se le supone libre para decidir. Ni la influencia del dinero ni la publicidad habrán de impedir el ejercicio racional de su albedrío. En una versión más moderada, al menos se considera que las presiones de uno u otro lado se

²³ Cordero, Luis Alberto (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁴ Las cifras de todos los países pueden consultarse en las fichas aportadas por los investigadores nacionales, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁵ Nassmacher, Karl-Heinz (2003), pp. 1-19.

equilibran, salvaguardando de todos modos el espacio adecuado para la toma de decisiones. Se habla de la Opción Sueca por cuanto en este país varios intentos de regulación estatal han fracasado, mientras que han tenido éxito acuerdos voluntarios entre partidos para buscar transparencia en el origen y uso de recursos.

La *Opción Alemana* se basa en la transparencia. Se supone que aunque existe el riesgo de que la financiación privada pueda estar atada a la toma de decisiones, ello se corrige si el elector conoce a cabalidad las fuentes de financiamiento. A partir de 1984, los partidos alemanes deben rendir informes públicos que incluyan un balance de ingresos y gastos.

La *Opción basada en el Activismo de ciertas Agencias Públicas* se fundamenta en la percepción de que ninguna de las anteriores es perfecta. Los Estados Unidos, después del escándalo de Watergate, aprobaron la Ley Federal de Elecciones y Campañas (1974) y crearon la Comisión Federal de Elecciones para supervisar la actuación de los beneficiarios de donaciones, verificar los informes e implementar normas específicas sobre campañas.

Por fin, la *Opción por la Regulación Diversificada* tiende a ser más amplia en el campo regulatorio, pero con expectativas más modestas. Canadá expidió una regulación basada en ese principio en 1974, conocida como la Ley Canadiense de Elecciones. Incluye aspectos como la limitación del costo de las campañas, limitación en el tiempo disponible de televisión, financiación estatal por reposición parcial, descuentos tributarios a los pequeños donantes, exigencia de informes sobre ingresos y egresos siempre y cuando excedan un monto prefijado, y creación de una Agencia para supervisar la aplicación de la ley.

2. Financiamiento público, privado o mixto

Un elemento fundamental se refiere a esta disyuntiva. La tendencia en Latinoamérica se inclina hacia la financiación mixta. La financiación pública exclusiva, o un exceso en la financiación pública, además de los defectos que se describen luego, relacionados con la virtual conversión de los partidos en oficinas públicas enteramente dependientes del Estado, genera el llamado “aprendizaje patológico”, de modo que cada vez se debilitan más y más las actividades dirigidas a mantener viva la llama de las donaciones, con una posible secuela en el debilitamiento de la participación.

Por su parte, una financiación exclusivamente privada elimina o debilita las ventajas inherentes a la financiación pública en términos de transparencia, equidad y autonomía de las fuerzas políticas.

En este campo, dos figuras se deben tener en cuenta para mitigar los efectos nocivos. Los llamados *matching funds*, un sistema que obliga al Estado a fijar toda o parte de la financiación pública en función del éxito de los partidos y candidatos para obtener donaciones privadas. Por su parte, los créditos o descuentos tributarios a favor de los donantes, a la vez que preservan las fuentes privadas de financiación, alejan el acento plutocrático de la financiación privada, puesto que el incentivo de ésta se encuentra mediatizado por las ventajas tributarias que de ella se derivan.

Aquí hay que hacer una reflexión adicional sobre la vía escogida en ciertas

legislaciones, la cual permite en general la financiación privada, pero excluye las donaciones empresariales. El riesgo en Latinoamérica, dado su escaso grado de desarrollo, es que por esta vía se extingan en la práctica las donaciones privadas, en razón de la imposibilidad del ciudadano común de cubrir sumas importantes de dinero.

3. *Financiamiento y régimen de partidos*

Es claro que las modalidades del financiamiento influyen de manera significativa en el diseño y funcionamiento del régimen de partidos.

Un dato esencial es el destinatario de la financiación pública. Si ella está dirigida a los candidatos, es probable que dé lugar, o al menos acentúe, procesos existentes de fragmentación partidaria.

De igual modo, más allá de lo que establezca la legislación, la práctica actualmente vigente de canalizar recursos privados a través de tesorerías ad hoc u organizaciones paralelas creadas por los candidatos, puede incrementar igualmente la fragmentación, además de generar una separación entre las campañas y los partidos.

Las limitaciones a las grandes donaciones deberían generar un mayor volumen de financiación dispersa a cargo de amplios sectores de seguidores, y redundar en una mayor democratización interna en los partidos. No obstante, por razones atávicas e, indirectamente, a consecuencia del bajo ingreso de los ciudadanos en la Región, la concentración de donantes es generalizada. Además, hay una mutua influencia en ambas coordenadas, porque también la frecuente configuración de partidos de cuadros en la Región determina dicha concentración de contribuyentes.

Por su parte, la excesiva financiación estatal, a través de la cúpula central, puede acentuar una rígida centralización y una concentración en la toma de decisiones internas de los partidos. De la misma manera, genera una dependencia crónica de los partidos de los dineros oficiales. Se debilita la relación entre la organización formal y los prosélitos, dado que los aportes son también una forma de participación. En algunos casos, los partidos pueden tender a convertirse en apéndices de la administración pública.

4. *Financiamiento estatal, autonomía y equidad*

Como se dejó insinuado, aunque la financiación a cargo del Estado no consigue totalmente los propósitos que le dan sustento, sí se ha observado que impulsa un entorno de mayor autonomía de las fuerzas políticas en la formulación de políticas públicas.

Asimismo, sobre todo cuando se cuenta con mecanismos para hacer adelantos sobre la financiación futura, también permite un juego más equitativo entre las diversas fuerzas políticas.

No obstante, otra decisión estratégica se refiere a la distribución entre pagos en dinero y subsidios indirectos. Estos últimos permiten mayor transparencia y logran más eficacia en la consecución de sus fines.

5. *¿Fuerza electoral o equidad?*

Al decidir sobre los criterios para distribuir la financiación estatal directa o indirecta, debe tenerse en cuenta que un sistema basado exclusivamente en el número de votos o de escaños, aunque aparentemente más democrático, tiende a generar ventajas a favor de los partidos ya establecidos y con tradición electoral. Un esquema rígidamente igualitario, por otro lado, en cuanto no recoge los resultados de las decisiones populares, termina también generando distorsiones. Parece que logran mejor su cometido aquellos sistemas en los que se consigue un equilibrio entre una distribución en parte igualitaria y en parte proporcional a la fuerza electoral.

6. *La financiación estatal comprometida*

Aunque sólo hay experiencias limitadas, es posible que una concepción de la financiación estatal comprometida con la consecución de ciertos fines que se consideran positivos, pueda servir para vigorizar el proceso de democratización. Por ejemplo, la financiación estatal podría establecer incentivos para aquellos partidos que promuevan la igualdad de género, el acceso de los jóvenes, la descentralización o la democratización interna en la toma de decisiones.

7. *Límites al costo de las campañas*

En Latinoamérica se ha abierto una tendencia hacia la revisión de los costos de las campañas. Existe la percepción de que ellos van en aumento. Si bien es difícil trabajar con todas las coordenadas involucradas, se piensa que el control a los disparadores del gasto puede rendir sus frutos. Tal es el caso del tiempo de publicidad, particularmente la televisión. La asunción de parte de los costos por el Estado o los operadores, tiene impacto relevante en las campañas.

8. *El establecimiento de límites a la financiación privada*

De igual modo, deben considerarse los efectos del establecimiento de topes, los cuales suelen revestir dos modalidades básicas que no son incompatibles: un límite general al costo de las campañas, excluyendo la financiación pública, si la hubiere, y un tope específico para el valor de cada donación o aporte.

El objetivo, como se dijo, es el de impedir el riesgo de la alteración de las políticas públicas, a consecuencia de donaciones excesivas.

En general, se estima que la implantación exclusiva de la primera modalidad, límite global, es insuficiente.

9. *Rendición de cuentas*

La búsqueda de la transparencia suele basarse en diversas técnicas relacionadas con la rendición de cuentas por parte de los partidos y candidatos (*disclosure*). Entre las opciones hay que establecer la eficacia de las regulaciones

que exigen informes completos y extremadamente detallados, frente a aquellas que se concentran en donaciones de cierto tamaño o provenientes de algunas fuentes especialmente sensibles.

Como la rendición de cuentas es un tema angular, igualmente la investigación comprenderá un ensayo específico sobre este punto.

10. Aplicación de la ley. ¿Cuánto penalizar?

Como ya se expuso, pocos países escapan al deseo de poner en práctica regulaciones sobre las distintas facetas.

Pero un punto de preocupación constante no se refiere sólo a la calidad y pertinencia de las regulaciones, sino a la capacidad del Estado de aplicarlas efectivamente. La debilidad institucional, el entorno de impunidad a veces correspondiente a atavismos de vieja data, la despreocupación de la opinión pública, son elementos que se confabulan para impedir una verdadera ejecución u observancia de las regulaciones.

Esta es una cuestión capital. Por tal razón, otro capítulo especial de esta investigación se dedicará a ese tema.

Pero más allá de lo que se dirá en ese acápite, es necesario tener en cuenta que la decisión de llevar todas las infracciones al campo del derecho penal no sólo genera serios compromisos de todo tipo –materiales e inmateriales– para el Estado, sino que en ocasiones hace que se genere un entorno de impunidad consentida. Si no hay escalonamiento de las sanciones, si la sociedad percibe que ellas no son proporcionales a las faltas, es posible que aparezca un proceso de degradación de la norma que dificulta su puesta en práctica.

11. Papel de la sociedad civil

En algunos países de la Región se ha encontrado que el papel de la sociedad civil, a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs), de la prensa, de ciertos grupos de interés, no sólo es eficaz, sino que se convierte en un positivo factor coadyuvante de la acción del Estado. El que no puedan imponer sanciones formales les permite obrar con mayor agilidad en la valoración de los datos. Es lo que ocurre, por ejemplo, con aquellas organizaciones que han hecho el recuento, seguimiento y valoración de la inversión en publicidad, especialmente televisión, en varias campañas políticas. Una mayor libertad de apreciación de las tarifas les ha permitido sacar conclusiones más realistas, a veces bastante diferentes de los informes oficiales que rinden los partidos.

El apoyo de este tipo de gestiones corresponde también a una decisión estratégica importante.

Por lo demás, la acción de las organizaciones de la sociedad civil produce un efecto adicional, nada despreciable, relacionado con la creación de una mayor sensibilidad de la opinión pública sobre estos temas.

Una sociedad mejor informada y con mejores herramientas para valorar los elementos que están en juego en materia de financiación de campañas, constituye un paso adelante en esta compleja materia.

12. Perspectiva de género

No se encuentran en la Región prescripciones legales que tomen en cuenta la cuestión de género en el asunto específico de la legislación de financiamiento de la política, con excepción del caso ya mencionado de Panamá (rubros para capacitación de la mujer).

Países como Ecuador y México prevén la obligación de incorporar a mujeres al menos en el 30% de las candidaturas. En el caso de Costa Rica, se estipula un 40% de cuota femenina.

Sin embargo, y pese a la inexistencia de regulaciones en materia de género, vemos por ejemplo en el caso de Colombia, que la candidata Noemí Sanín tuvo un acceso a los medios de comunicación igual a los hombres en la pasada campaña presidencial.

Asimismo, en cuanto a la Alcaldía de Bogotá, en la pasada elección (2000) los dos candidatos predominantes fueron Antanas Mockus y María Emma Mejía. La segunda reportó gastos por valor de Col \$397 millones (US \$160.000) mientras que su rival, vencedor en los comicios, solo reportó Col \$193 millones (US\$78.000).

También habrá un acápite específico sobre este tema.

VIII. Desarrollos detallados

Hecha esta aproximación básica, es procedente enseguida brindar una información más detallada sobre el comportamiento de la financiación en América Latina.

1. Financiamiento público directo de las campañas

a. Objeto del financiamiento

Como es obvio, el análisis de éste y los acápites siguientes se contrae a aquellos Estados que tienen tanto en la ley como en la práctica sistemas de financiamiento público directo. Los demás se excluyen.

Como ya se vio, un número de países dispone separadamente de financiación para las actividades ordinarias de los partidos y para las campañas. Tal es el caso de Bolivia, México, Paraguay, Colombia, Ecuador, Argentina y Panamá.

En otro grupo sólo está regulada la financiación pública de las campañas. Así ocurre en Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras, Uruguay y Nicaragua. En Guatemala sólo se financian los partidos, aunque en la práctica éstos derivan fondos hacia las campañas de sus candidatos.

En México, dado el carácter detallado de su legislación, se llegan incluso a establecer categorías diversas dentro del marco de la financiación pública. Así, la ley distingue entre el financiamiento para actividades ordinarias, para gastos de campaña propiamente dichos y para actividades específicas, aunque este último renglón se aplica a través del Instituto Federal Electoral (IFE), entidad que, con

cargo a este rubro, apoya las actividades partidistas en educación y capacitación, investigación socioeconómica y política (encuestas) y actividad editorial.

También en México se establece una aportación para el funcionamiento de cada grupo parlamentario, la cual se fija en función del número de legisladores que lo integran a partir de una base igualitaria para todos. Hay, asimismo, partidas presupuestales para apoyar la tarea de los congresistas. No existe un sistema de rendición de cuentas sobre estos rubros.

En Panamá existe un subsidio post electoral para desarrollar actividades de educación cívica, 25% del cual se destina a capacitación, el cual garantiza que no menos del 10% se dirija a la capacitación de mujeres.

En Argentina, los partidos deben destinar al menos el 20% de lo que reciben para desenvolvimiento institucional ordinario a actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación.

b. ¿Quién es el destinatario del financiamiento: partidos, candidatos, otros?

Por regla general, se prevé que la financiación tenga como destinatarios a los partidos políticos. Es expresa la legislación en ese sentido en Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Brasil, Argentina, México, República Dominicana y Paraguay, aunque en este último país los candidatos independientes tienen subsidios. En algunos casos (Guatemala, Brasil, República Dominicana) los partidos derivan fondos hacia los candidatos.

En Panamá los candidatos independientes en el ámbito municipal reciben aportes estatales. En Ecuador y Honduras también se da financiamiento a las candidaturas independientes.

En Colombia hay una gran dispersión: se hacen acreedores a la financiación los partidos, sus movimientos y grupos independientes de ciudadanos. La financiación de campañas, aunque teóricamente dirigida a los partidos, en la práctica se reconoce a título de reposición parcial y posterior a los candidatos.

En Uruguay hay leyes de financiación ad hoc para los candidatos.

c. Reglas de cálculo y monto de la financiación

Las reglas para fijar el monto de la financiación pública directa varían considerablemente.

Una fórmula es la creación de un fondo de partidos que recibe aportes del Presupuesto General (Argentina, Colombia). Dicho fondo reconoce un valor predeterminado por cada voto obtenido o la suma que corresponde si el sistema de asignación es mixto. En algunos casos (Paraguay, Ecuador) es directamente el órgano de control o el tribunal electoral el que dispone de las partidas. En otros (Argentina) es el Ministerio del Interior.

En algunos casos, la propia Constitución fija un porcentaje del producto interno bruto (PIB) (en Costa Rica es el 0,19%, el cual puede ser rebajado por la Ley) o se señala una proporción del Presupuesto (Panamá establece el 1% de los ingresos corrientes del gobierno central). En Colombia la ley fijó un valor por voto, el cual se corrige anualmente según la variación del índice de precios al consumidor.

d. Tipos de elecciones

Se trata de verificar si se financian todas las elecciones nacionales (para Presidente, Congreso) o sólo algunas de ellas y si, además, se incluye la financiación de elecciones a escala sub-nacional, esto es, regional, estadual o municipal. De igual modo, se precisará si existen aportes para las elecciones internas de los partidos.

La mayoría de los países financian las elecciones para Presidente (y Vicepresidente si es del caso), Congreso y autoridades locales. En ese grupo están Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En Nicaragua se llega incluso a financiar las elecciones para el Parlamento Centroamericano y los plebiscitos y referendos. En México, además de la financiación nacional, hay 32 regímenes locales (31 Estados y el Distrito Federal) que contienen normas sobre financiación de elecciones locales.

En Costa Rica, Ecuador y Argentina no hay financiación para las elecciones municipales. En Brasil no hay financiación directa para las elecciones, pero los partidos, al igual que en Guatemala, lo hacen de manera indirecta.

e. Momento del desembolso

En la mayoría de los países hay desembolsos antes y después de la campaña²⁶. Tales son Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Guatemala. En México, el Acuerdo del Consejo Federal del IFE para el año 2003 dispuso que el aporte se hiciera en seis pagos mensuales durante el primer semestre de dicho año. En El Salvador se hace un anticipo hasta del 75% de la suma a que tuvieran derecho en la elección anterior. No se realizan pagos durante la campaña, de modo que el resto se gira después de las elecciones. En República Dominicana los pagos se llevan a cabo durante la campaña. En Guatemala y Panamá hay pagos antes y después de las elecciones.

En cinco países la reposición se hace una vez transcurridas las elecciones: Ecuador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Paraguay.

En Argentina los aportes se entregan antes de las elecciones, dentro de los diez días siguientes a la fecha límite para la oficialización de candidaturas.

En Brasil no hay aportes específicos para elecciones, sino para partidos.

En cuanto a las elecciones internas, sólo Colombia considera de manera explícita su financiación. Paraguay, en cambio, la prohíbe taxativamente. En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones dictaminó que la contribución del Estado solo corresponde a las “tendencias” de los partidos cuando han sido oficialmente reconocidas por éstos, de modo que a ellos corresponde regular su funcionamiento interno. En Guatemala, no hay norma expresa, pero se considera que, dada la autonomía de los partidos para usar sus aportes, podría destinarlos a ese fin.

²⁶ Véase Tabla 5 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

2. Condiciones para acceder al financiamiento. Umbral

Por regla generalizada, los países que reconocen financiación directa a los partidos exigen el reconocimiento o el registro de éstos. Sin embargo, hay algunas matizaciones. En Uruguay, “aunque en las leyes [ad hoc] en su artículo 1.º se dice que el “Estado contribuirá a financiar los gastos que generen los partidos políticos...” en los artículos subsiguientes queda claro que se financia a candidatos y que se hace sólo con fines electorales”²⁷. En tales condiciones, la exigencia real es simplemente la de presentarse como candidato.

En el caso de Colombia, se reconoce financiación para actividades permanentes únicamente a partidos o movimientos con personería jurídica o con representación en el Congreso, aunque en la práctica la financiación ha ido a los candidatos. En cuanto a las campañas, son acreedores no sólo los partidos y movimientos políticos, sino los movimientos sociales y los grupos significativos de personas, aún sin personería. También en Panamá hay financiación para candidatos a libre postulación.

Hay países en los que basta el reconocimiento para la parte igualitaria de la financiación, pero se exige presentar candidatos para gozar de la parte proporcional. Es el caso de Argentina.

Otros exigen estar en paz y a salvo con la obligación de rendir cuentas, como ocurre en Brasil y Paraguay.

En Perú es necesario tener representación en el Congreso, la cual se exige también en República Dominicana, además del reconocimiento de personería.

Ahora bien, en cuanto a la existencia de umbrales para que el derecho sea efectivo, en casi todos los países, para obtener financiación estatal, se exige alcanzar un umbral o porcentaje mínimo de votos. La cifra más comúnmente observada es la del 4% (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá).

En Argentina no hay un umbral explícito, pero se requiere un número de electores no inferior al cuatro por mil para el reconocimiento, lo cual significa que hay una especie de umbral implícito para tener derecho a la financiación. Así, en Brasil se consideran dos elementos diferentes: una suma básica para acceder a la cual basta con tener personería jurídica, la que se otorga a los partidos que obtengan el 0,5% de los votos distribuidos en 1/3 de los Estados en la elección de Cámara de Diputados. Luego se reconoce una suma proporcional, para la cual se exige un 5% de votos repartidos en 1/3 de los Estados.

En México se prevén dos situaciones diferentes: los partidos que ya hayan participado en elecciones con anterioridad deben obtener el 2% de los votos. A los nuevos partidos se les reconoce una suma menor con sólo el registro ante el IFE²⁸.

a. Criterios para la asignación de recursos

En general, se usan tres sistemas: proporcional a la fuerza electoral (bien en función de votos obtenidos o de escaños en el Congreso); igualitario para todos los

²⁷ Rial, Juan (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁸ Véase Tabla 4 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

partidos y candidatos, o mixto, o sea, mediante fórmulas que toman elementos de uno y otro criterio.

La tendencia más generalizada es la de fuerza electoral en Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay. Ocho países usan métodos mixtos, a saber: Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

b. Límites a los gastos de campaña

La tendencia acusada en la Región es la de no regular los topes de gastos de partidos y candidatos. En esta categoría se encuentran Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú²⁹, República Dominicana y Uruguay.

En México, el tope lo fija el Consejo General del IFE para cada elección. Lo propio hace el CNE de Colombia, país en el que el tope ha venido en aumento. Para las elecciones presidenciales del 2002, esa cifra subió a US\$6 millones y US\$3 millones para una eventual segunda vuelta³⁰. Para elecciones de Congreso, la cantidad fue en el mismo año de US\$170.000.

En Chile equivale a tres centésimos de unidad de fomento por el número de personas registradas en el padrón electoral.

En Argentina el tope es de US\$0,33 por elector y US\$0,10 para la segunda vuelta.

Por fin, en el Ecuador es US\$1 millón por cada tiquete o binomio para la Presidencia más 20% para la segunda vuelta, así como US\$800.000 para la elección de diputados nacionales.

IX. Conclusiones

La financiación de los partidos y las campañas es un elemento central para la vida democrática. La relación entre dinero y política es necesaria. De hecho, el gasto que se haga en este campo corresponde realmente a una inversión en cuanto a la sostenibilidad de la democracia y la gobernabilidad.

Los valores involucrados poseen altísima sensibilidad. Capacidad real de los partidos, participación viable, independencia de los protagonistas políticos, equidad, transparencia y lucha contra la corrupción son algunos de ellos.

Tanto el control sobre los dineros de origen privado como la financiación pública han cumplido una tarea benéfica en la Región, si bien es muy largo todavía el camino que queda por recorrer.

Aunque se han detectado tendencias en la Región en algunos de los temas estudiados, en la práctica todavía hay una amplia disimilitud en las soluciones concretas.

²⁹ En el Perú existe un tope para la contratación de publicidad en radio y televisión de cinco minutos diarios en cada estación.

³⁰ Se puede consultar en el Apéndice 4 (CD-rom) la serie completa en la ficha de base de esta investigación.

Parte de la financiación ocurre de manera informal. El tema relacionado con el verdadero costo de la política en la Región debe ser objeto de nueva y creciente preocupación y estudio.

No hay una receta o vademécum universal. Pero al formular políticas públicas en la materia, debe considerarse que la financiación de partidos y campañas no puede aislarse del marco más general del sistema de partidos y del sistema político.

Cada variable que se adopte tiene repercusiones en éstos.

La ley no es la única herramienta. Hay elementos culturales y pedagógicos que deben ser tenidos en cuenta. El papel de la sociedad civil es importante. Una perspectiva de género puede contribuir a disminuir iniquidades ancestrales.

Bibliografía

- Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Casco, G. (2003). *Honduras. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Cordero, L.A. (2003). *Costa Rica. 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.
- De Freitas, M. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Duarte, I. (2003). *República Dominicana. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Fuentes, C. (2003). *Chile. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Gruenberg, C. (2003). *Argentina. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- International IDEA. (2003). *Handbook Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.
- Marchewka, P. (2003). *Paraguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Marroquín, M. (2003). *Guatemala. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- 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.

- Nassmacher, K.H. (2003). Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. En: International IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Njaim, H. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Núñez, A. (2003). *México. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rial, J. (2003). *Uruguay. 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.
- Speck, B. (2003). *Brasil. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Ulloa, F. (2003). *El Salvador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Valdés, E. (2003). *Panamá. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zelaya, R. M. (2003). *Nicaragua. 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.