

III Parte

Balance regional

De las normas a las buenas prácticas

Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina

Steven Griner*
Daniel Zovatto**

En esta tercera y última parte se ofrece una lectura regional comparada de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los 18 países de América Latina. En la misma, los editores presentamos nuestra evaluación (basados en la experiencia comparada internacional y en los estudios temáticos y geográficos que integran esta obra), sobre los principales hallazgos y tendencias vigentes en esta materia y sus efectos sobre los partidos y el sistema democrático, formulando al mismo tiempo un conjunto de principios rectores, objetivos generales y recomendaciones –no prescriptivas– que a nuestro juicio debieran ser tomadas en cuenta en todo proceso de reforma.

I. La importancia y actualidad de este tema

La historia y la experiencia comparada muestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, y que la misma constituye una cuestión clave para la calidad y estabilidad de la democracia. Giovanni Sartori subraya al respecto que “...más que ningún otro factor (...) es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia”¹. En esta afirmación subyace la premisa que enuncia la importancia de los partidos políticos para la democracia, sin los cuáles ésta no sería viable.

Como bien lo ha manifestado César Gaviria “se creó entre muchos la falsa idea

* Especialista principal del Departamento de Asuntos y Políticos de la Organización de los Estados Americanos.

** Director Regional para América Latina, International IDEA.

¹ Sartori, Giovanni (1992), p. 197.

de que era posible fortalecer la democracia en las Américas ignorando o peor aún atacando a los partidos políticos”². sin embargo la política ha comenzado a ser revalorada y, con ello, la centralidad de los partidos políticos en la democracia. En efecto, como hemos visto a lo largo de los distintos trabajos que componen este estudio, los partidos prestan un servicio público esencial: el de seleccionar, reclutar y capacitar candidatos para que ejerzan cargos públicos, movilizar a los electores, participar y luego ganar o perder las elecciones, así como conformar los gabinetes de gobierno y oposición. En un modelo ideal, los partidos agregan intereses, desarrollan alternativas de política y, en general, constituyen el principal enlace entre la ciudadanía y el gobierno. El funcionamiento de los partidos – su organización y profesionalismo, su base de financiamiento y sostenibilidad – tiene un impacto directo en la efectividad del resto del sistema político.

Sin desconocer su importancia, durante los últimos años, tanto en las democracias más antiguas como en las emergentes, ha surgido un descontento con respecto a los partidos y a los políticos, lo que ha tenido un impacto en las actitudes hacia la democracia en su conjunto³. Un motivo principal para que esto ocurra, ha sido lo que se percibe como una intromisión excesiva del dinero en la política. Ya sea que la preocupación particular se centre en las presiones del sector empresarial o en donaciones asociadas a dineros ilícitos, en la compra de votos o en el crecimiento incesante de las campañas en los medios de comunicación, la imagen pública de los partidos se ve cada vez más deteriorada por la mancha de la corrupción. Por eso el tema de la financiación de los partidos se ha trasladado en los últimos años al centro de la agenda política en varios países y regiones del mundo⁴.

En efecto, el funcionamiento de una democracia requiere de los partidos políticos y estos, a su vez, precisan recursos suficientes y oportunos para existir y cumplir sus funciones en una democracia. Así, como cualquier otra organización, necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear su operación y, muy particularmente, para ingresar y competir en la contienda electoral. Como bien señala Angelo Panebianco el dinero de los partidos es un asunto relevante, no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque éstos se han vuelto la columna vertebral del estado democrático⁵. En palabras del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas “La política es importante para mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática y necesitan dinero para funcionar.”⁶

Resumiendo, **si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento que hay que solventar**⁷, y por ello es indispensable que sea **el sistema democrático el que controle al dinero y no éste al sistema**. De este modo el tema del financiamiento político se ha convertido en una cuestión

² Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (2003), p.1.

³ Latinobarómetro 2004. Los partidos políticos son las instituciones con los niveles más bajos de credibilidad ciudadana, con tan solo el 19% de apoyo. Véase: www.latinobarometro.org

⁴ Fogg, Karen et al (2003), pp. 169-178.

⁵ Panebianco, Angelo (1990).

⁶ Centro Carter (2003), p. 66.

⁷ Mobji, El H. (2003), p. 141.

estratégica de toda democracia, pero al mismo tiempo dada su complejidad y los desafíos que la misma presenta, también se ha vuelto un problema, un verdadero dolor de cabeza. Como bien ha señalado Maurice Duverger “La democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por el financiamiento de estos.”⁸

II. La relación entre el financiamiento y la corrupción política

El tema del financiamiento de partidos y campañas ha adquirido una importancia cada vez mayor, porque aparte de sus bondades, suele asociarse con escándalos de corrupción política y tráfico de influencias. En efecto, en América Latina, la crisis de los partidos tiene, en buena medida, vinculación con los escándalos provocados por su financiación ilegal. No debe sorprender entonces, que la demonización de la política por causa del dinero esté a la orden del día⁹.

Si bien, el financiamiento de los partidos y las campañas electorales no es una actividad corrupta *per se*, la historia reciente de la política latinoamericana evidencia que a este tema, como ya se ha dicho, se lo vincula frecuentemente con la corrupción política, entendida ésta como el “...mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho”¹⁰.

La corrupción política se manifiesta bajo diversas modalidades que van desde la compra de votos y el uso de fondos ilegales, hasta la venta de nombramientos y el abuso de los recursos estatales.

Un recuento de las principales manifestaciones vinculadas a la relación entre financiamiento político y corrupción en América Latina, permite identificar las siguientes:

- ✍ la recepción de contribuciones que contravienen las regulaciones existentes;
- ✍ el uso de dinero derivado de actividades corruptas para fines partidarios o electorales ;
- ✍ el uso indebido de recursos del Estado con fines político-partidarios o proselitismo, incluyendo el desvío de servicios y tiempo de los funcionarios públicos;
- ✍ cohecho anticipado: la aceptación de dinero de personas o empresas a cambio de promesas y/o favores ilícitos en caso de acceder a puestos públicos;
- ✍ cohecho: pagos a funcionarios por parte de contratistas del Estado en retribución por favores recibidos;

⁸ Citado por Hernández, María del P. (2003), mimeo.

⁹ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op. cit. p. 5.

¹⁰ Esta definición procede de Christine Lanfried, citada por Navas, Xiomara (1998), p. 481. En este mismo sentido, Transparencia Internacional en su Informe Global de Corrupción 2004, define a la corrupción política como “el abuso por parte de los líderes políticos para su propio beneficio del poder que se les ha confiado”. Véase: www.transparency.org

- ✍ la aceptación de contribuciones de fuentes cuestionables;
- ✍ participación y favorecimiento de negocios ilícitos (tóxicos, armas, juego, prostitución, etc.) y;
- ✍ utilización de dinero con fines prohibidos, como por ejemplo la “compra de votos”¹¹.

De este modo, el financiamiento de los partidos y las campañas, al verse asociado con la corrupción, lejos de contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, termina muchas veces produciendo el efecto contrario, es decir, agravando la crisis de credibilidad y confianza en las instituciones políticas y poniendo a la política misma “bajo sospecha”¹².

Dicha sospecha no es sólo el resultado de escándalos de corrupción revelados y comprobados, sino también de la apariencia de corrupción que se deriva de las imputaciones que se hacen entre sí los partidos y candidatos, sobre el origen dudoso y el manejo indebido de sus fondos.

Los efectos negativos para el sistema democrático de la corrupción política han sido bien señalados por Jorge Alem. Según este autor: 1) la corrupción socava la regla de la mayoría que es propia de la democracia; 2) corroe los fundamentos de la moderna teoría de la representación que está en la base del ideal democrático; 3) afecta al principio de publicidad y de transparencia; 4) empobrece la calidad de la democracia al sustraer de la agenda pública todas aquellas cuestiones que constituyen la contraprestación corrupta correspondiente a la recepción por parte de los partidos de fondos irregulares; y 5) provoca además una serie de ilícitos en cascada, esto es, los dirigentes políticos para disimular los fondos obtenidos irregularmente se ven arrojados a una especie de ley de Gresham, donde están obligados a realizar acciones incorrectas o indebidas para evitar acciones o consecuencias aún peores, con el deterioro que ello implica para la vida ciudadana.¹³

Cabe advertir, empero, que estos males no son exclusivos de nuestra región ni de países en vías de desarrollo, sino que forman parte de un pernicioso fenómeno de carácter global que ha llegado incluso a afectar a líderes de democracias consolidadas como los Estados Unidos y algunos países de Europa occidental y a numerosos países asiáticos. De este modo la polémica sobre las fuentes externas de financiamiento que afectó al Presidente Clinton; los escándalos en Francia con respecto a empleos ficticios; los fondos secretos de la CDU manejados por el Canciller Helmut Kohl, así como las dificultades que enfrentó el Primer Ministro británico Tony Blair, que lo obligó a aceptar la renuncia de uno de sus ministros y a establecer la comisión presidida por Lord Neill dirigida a reformar el sistema de financiamiento, son tan solo algunos pocos ejemplos que demuestran que aún dentro de las democracias más consolidadas, la relación entre el dinero y la política es una materia compleja y controversial.

Por su parte, en América Latina casos de financiamiento público ilícito, a través de cuentas confidenciales o partidas encubiertas, han generado numerosas crisis

¹¹ Para un análisis más detallado referirse a Zovatto, Daniel (2003), p. 41.

¹² Zovatto, Daniel (2004), p. 13.

¹³ Alem, Jorge (2003), pp. 491-494.

que colocaron en situaciones límite a varios presidentes, entre otros, a Fernando Collor de Mello en Brasil, a Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Jamil Mahuad en Ecuador, a Arnoldo Alemán en Nicaragua y a Alfonso Portillo en Guatemala. Paralelamente, el dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas, como el narcotráfico, ha tenido en un buen número de países, un peso relevante en el financiamiento de las campañas, como lo fue el caso de la de Ernesto Samper en Colombia.

En síntesis, si bien en principio no debe establecerse una relación directa entre el financiamiento y la corrupción política, lo cierto es que la financiación se ha convertido en muchas ocasiones en fuente de corrupción, tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados¹⁴.

Sin embargo, debemos tener presente, que los escándalos de corrupción no sólo tienen una dimensión negativa, sino que, si son debidamente aprovechados, pueden constituirse en "... la partera de las reformas", tal y como sugiere K.D. Ewing. Lamentablemente, ésta no es la práctica usual en América Latina, dado que lo más grave en nuestros países no son los escándalos en sí mismos sino la impunidad que suele acompañarlos, lo que produce en el ciudadano una sensación de que "todo vale", un mayor descreimiento en el sistema judicial, un incentivo adicional para operar como *free raiders*, y la sensación de que el que cumple con las leyes siempre pierde.¹⁵

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

- ✍ Los gobiernos deben mejorar la legislación acerca del financiamiento político y su divulgación. Se debe dotar a las agencias encargadas de su implementación y a tribunales independientes de los recursos adecuados, facultades y poder para revisar, investigar y controlar las cuentas de los corruptos.
- ✍ Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación sobre el conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede ocupar una posición en el sector privado o en una compañía propiedad del Estado.
- ✍ Los candidatos y partidos deben tener acceso equitativo a los medios. Se debe establecer, aplicar y mantener criterios para lograr un equilibrio en la cobertura de éstos.
- ✍ Los partidos, los candidatos y los políticos deben divulgar fondos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esta información debe presentarse de una manera regular, sobre una base anual, tanto antes como después de las elecciones.
- ✍ Las instituciones internacionales de financiamiento y los donantes bilaterales deben tener en cuenta la corrupción cuando decidan prestar o entregar dinero a los gobiernos. Deben establecer criterios adecuados para evaluar los niveles de corrupción.

¹⁴Zovatto, Daniel (2004), op.cit. p. 19.

¹⁵Malem, Jorge (2003), op.cit. pp. 494-495.

- ✍ Se debe ratificar e impulsar rápidamente la Convención de la ONU contra la corrupción. Por su parte, la Convención de la OCDE contra el soborno debe ser fortalecida, controlada e impulsada adecuadamente. Los gobiernos firmantes deben iniciar una campaña educativa que asegure que los hombres de negocios conozcan la ley y las penalidades que acarrea quebrantarla.

Sin embargo, como bien advierte Doublet, la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política o del financiamiento público, nunca ha protegido a los países de los escándalos políticos financieros. La razón de ello radica en la debilidad de los mecanismos de control que las propias legislaciones sobre esta materia establecen. De ahí, como veremos más adelante, la importancia de contar no únicamente con adecuados marcos regulatorios, sino también con órganos de control y un régimen de sanciones eficaz⁶.

III. La importancia de contar con un marco jurídico eficaz

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

Primero, para **evitar el abuso y la compra de influencias en los partidos políticos** por parte de grupos de interés o individuos adinerados, con el objetivo de restablecer la confianza de los ciudadanos en el proceso político. Así, la demanda ciudadana en favor de una política limpia, ha impulsado la mayor parte de las iniciativas de regulación en años recientes.

La segunda razón pasa por establecer un **campo de juego equilibrado para la competencia entre los partidos**. La equidad en la competencia, como ya hemos dicho, es un principio fundamental de la democracia multipartidista. Legislar sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales, puede ayudar a equilibrar las condiciones de la competencia y facilitar el ingreso de nuevos partidos al escenario político, o a reducir la presión de los grupos corporativos u otros sectores acaudalados sobre partidos existentes. Facilitar un acceso equitativo a los medios de comunicación, en particular a la televisión, es otro mecanismo apropiado para promover la equidad.

Una tercera razón es el **empoderamiento de los votantes** mediante normas sobre divulgación de información, dirigidas a que éstos cuenten con elementos de juicio adecuados para tomar una decisión informada el día de las elecciones. De esta forma el electorado cuenta con la posibilidad de ejercer una sanción efectiva que promueva la buena conducta de los partidos y candidatos.

Un cuarto motivo es el **desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos**, de modo que se conviertan en actores responsables en apoyo a una democracia sostenible y efectiva. Esto coloca la regulación del financiamiento en el

⁶ Doublet, Yves-Marie (2003), pp. 477-478.

contexto más amplio de las disposiciones constitucionales y legislativas sobre los partidos políticos, y ciertamente en el de la filosofía general sobre el papel de los partidos en el sistema democrático, incluyendo la relación entre el liderazgo del partido, los candidatos, sus miembros y los ciudadanos.

Una quinta razón es **asegurar un “mínimo de razonabilidad” en el uso de recursos públicos** destinados a financiar actividades político-electorales. Esto es particularmente relevante dada la severa crisis fiscal que afecta a la mayoría de los países de la región.

Sin embargo, todo esfuerzo regulador del financiamiento político, debe tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural en el que la adopción de una solución suele producir efectos no deseados, los cuales deberán ser, a su vez, corregidos mediante una nueva reforma legal y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales privados para su cumplimiento efectivo.

Por otra parte, cabe tener presente que no existe un sistema de financiamiento único, ideal, funcional a todos los países y situaciones. Por el contrario, cada país necesita diseñar y aplicar su propio sistema de acuerdo con sus valores políticos y su cultura, su sistema político y electoral, su capacidad institucional y, en general, el grado de desarrollo de su democracia. Empero, no es éste solamente un tema de normas, sino también de conductas, y en consecuencia la contribución positiva del legislador pasa por crear los incentivos adecuados para encauzar las relaciones entre dinero y política¹⁷.

De acuerdo con Karl-Heinz Nassmacher existen tres problemas fundamentales que las regulaciones sobre financiamiento deben tratar: la autonomía de los partidos políticos; la transparencia de todos los recursos financieros de los partidos; y la aplicación de las normas correspondientes. A partir de estos tres aspectos medulares, Nassmacher identifica en la práctica comparada mundial, cuatro opciones¹⁸ para la regulación del financiamiento de los partidos políticos. Tres de estas se concentran y tratan en particular cada uno de los problemas, mientras que la cuarta opción, más amplia en su alcance pero más modesta en sus expectativas, combina y trata simultáneamente los tres problemas. Dichas opciones son, en breve:

1. La **opción de autonomía**, que pone énfasis en la libertad y carácter privado de los partidos, y minimiza la necesidad de regulación, confiando en gran medida en los mecanismos de autorregulación y autocorrección de la competencia partidaria;
2. La **opción de transparencia**, que enfatiza la importancia del acceso público a la información relacionada con las finanzas partidarias, de forma que los electores asuman sus responsabilidades y libertades y hagan una escogencia informada el día de las elecciones;
3. La **opción de vigilancia**, que prevé un conjunto de regulaciones detalladas sobre la financiación partidista, cuya verificación e implementación está a cargo de una institución pública independiente; y
4. La **opción de regulación diversificada**, corresponde al modelo practi-

¹⁷Ferreira Rubio, Delia (1997), p.7.

¹⁸International IDEA (2003), pp. 10-13.

cado en Canadá, que combina “la supervisión flexible, la regulación precisa, los incentivos públicos y las sanciones ocasionales”¹⁹.

IV. Las características formales y reales de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales

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

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

1. Las características formales

Entre las características formales más relevantes encontramos:

- i. En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (94% de los países), con excepción de Venezuela, el financiamiento mixto, en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario.
- ii. La mayoría de los países (94%) cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etc.).
- iii. Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: proporcional a la fuerza electoral (53%); un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (47%); y un tercer método en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (6%).
- iv. En la mayoría de países (65%) se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Estas refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- v. En cuanto al desembolso del financiamiento público si bien no existe un patrón homogéneo, prevalece el sistema que divide el desembolso en un monto anterior y otro posterior a los comicios (53%), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (29%) y en tercer lugar por el que se entrega antes de las elecciones (6%).

¹⁹ Idem.

- vi. La mayor parte de países establece restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (67%) de contratistas del Estado (50%) y de fuentes anónimas (44%). Algunos países establecen asimismo, límites al monto de las contribuciones privadas.
- vii. En la mayoría de los países (76%) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral.
- viii. En casi todos los países (94%) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
- ix. Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (72%) y, por el otro (aunque en menor medida) las sanciones administrativas o de otra índole (50%) que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. Por su parte, un 39% de los países contempla sanciones penales para candidatos y un 35% para donantes.

2. Las características reales

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

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

- a. Al crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes, lo que les obliga a invertir grandes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos.
- b. Al aumento en la región de la cantidad de televisores entre los habitantes de cada país. Según el Informe de Desarrollo Humano de 1997, en América Latina, para ese año, había 200 televisores por cada 1000 personas. En 2000, el Banco Mundial registró 255 por cada 1000²⁰ habitantes. Este crecimiento ha convertido a la televisión en el medio ideal para transmitir los mensajes políticos, sobre todo en las campañas presidenciales.
- c. Al cambio en el modo de hacer campaña en la región, que se asemeja cre-

²⁰ World Bank (2000).

cientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para llegar a los electores.

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

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

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

a) En relación con el sistema de gobierno

Como plantea Xiomara Navas-Carbó, el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidarias. Los sistemas políticos de América Latina se caracterizan por la combinación de sistemas presidenciales, con sistemas de representación proporcional y multipartidismo, si bien con diferencias importantes en cada uno de estos aspectos. De esta manera, son las elecciones presidenciales y no las legislativas, las que ponen en movimiento y determinan el destino de los grandes flujos de capital para las campañas electorales²¹.

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

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

²¹Navas, Xiomara (1998), pp. 274-275.

b) En relación con el sistema de partidos

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

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

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

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

c) Con respecto al sistema electoral

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

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

Asimismo, el momento de la celebración de las elecciones presidenciales, en relación con las legislativas, es también un aspecto importante a tomar en consideración. Aunque en 11 de los 18 países las elecciones legislativas y presidenciales se celebran al mismo tiempo, en aquellos en los que no se celebran simultáneamente el requerimiento de recursos financieros se incrementa ante la necesidad de participar en una o más elecciones adicionales. Otros dos aspectos que demandan mayor cantidad de recursos son la utilización del voto preferente y la celebración de elecciones internas.

d) En lo que hace a la cultura política

El grado de profundización de los valores democráticos y un comportamiento

acorde, tanto por parte de los líderes como de la ciudadanía, resulta esencial para la vigencia real de normas que regulan el financiamiento político.

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

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

V. Análisis regional comparado: temático y geográfico

Corresponde ahora efectuar un análisis regional comparado del tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los 18 países de América Latina desde una doble perspectiva: A) el análisis temático a partir de cinco líneas: sistema de financiamiento, acceso a los medios de comunicación, rendición de cuentas y divulgación, órganos de control y régimen de sanciones, y sistemas de financiamiento y perspectiva de género y; B) el análisis geográfico, desagregado en tres ámbitos: Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México; los países andinos; y el Cono Sur.

Utilizamos para nuestro estudio comparado como fuente principal de información, los estudios elaborados por los expertos que tuvieron a su cargo la redacción de los cinco capítulos temáticos y de los tres capítulos subregionales, destacando de manera resumida sus principales hallazgos. En algunos casos complementamos nuestro análisis con recomendaciones, tanto propias como recogidas de conferencias internacionales o estudios recientes en esta materia, dirigidas a motivar y enriquecer, sin ánimo prescriptivo, la reflexión, la agenda de reformas y el debate en torno a ella.

1. Análisis temático

a. Los sistemas de financiamiento: público, privado y mixto

El financiamiento público tiene una larga tradición en América Latina²². En forma similar a muchos regímenes políticos de Europa occidental, se optó por éste como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Su objetivo es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre

²² Véase tabla 1 en el Apéndice 1 de esta obra.

los diversos actores políticos y, por el otro, una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política.²³

En efecto, la idea que subyace al otorgamiento de financiamiento público, es que éste garantiza un nivel adecuado de recursos para que la competencia electoral sea precisamente eso: una competencia con opciones reales para las partes contendientes por el acceso a posiciones de gobierno, o para ganar espacios de representación parlamentaria sobre la base de oportunidades equitativas y no en función de mayores o menores caudales financieros, que pudieran convertir los procesos electorales en meros ritos democráticos con ganadores y perdedores predeterminados. La intención es conjurar, hasta donde sea posible, los riesgos palpables que entrañan para la competencia democrática que los partidos puedan ser prisioneros de grandes agentes del mercado, o incluso, de grupos de interés que operan al margen de la legalidad²⁴.

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

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

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

Obviamente, el financiamiento público también genera polémica. Así, múltiples argumentos reiteran la importancia de tomar conciencia del riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiación en grandes aportes públicos, cual es la estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodo al *status quo* y en su alejamiento de la cambiante realidad social²⁵. Otro tipo de riesgos que podrían ser generados por un financiamiento estatal excesivo, es que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduzca su

²³ Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la “humillante tarea de pedir dinero”, permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Véase Gidlund, G. (1991), p. 25.

²⁴ Woldenberg, José (2003), pp. 20-21.

²⁵ Del Castillo, Pilar & Zovatto, Daniel (1998), pp. 64-77.

necesidad de acrecentar el volumen de afiliación partidaria²⁶.

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

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

En suma, la experiencia latinoamericana comparada evidencia las dificultades financieras de los partidos para sostenerse y consolidarse, así como los riesgos de que su financiamiento (tanto ordinario como electoral) sea exclusivamente privado. Como bien ha dicho José Woldenberg, es improbable que los sistemas pluralistas alcancen y mantengan un equilibrio razonablemente equitativo y competitivo sin un financiamiento público²⁷.

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

El financiamiento mixto: la opción dominante en América Latina

Como se desprende del estudio de De la Calle²⁸, un examen comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra que todos sus ordenamientos electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, si bien en

²⁶ Gidlund, G. (1991), *ibid.* cit.

²⁷ Woldenberg, José (2003), *op. cit.* pp. 23-24.

²⁸ Véase De la Calle, Humberto. Capítulo 1 de la primera parte de esta obra.

términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en esta materia, otros países en cambio, se caracterizan por contar con regulaciones generales y escasas. Vale sin embargo anotar, que algunos países como Chile y Perú, hasta ahora caracterizados por su exigua regulación en este tema, han aprobado recientemente leyes que procuran regular más detalladamente la financiación política²⁹.

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

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

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

- ✍ Con el establecimiento en el 2003 del financiamiento público directo en las legislaciones peruana y chilena, se consolidó una tendencia en la región a instaurar en todos los países – salvo en el caso de Venezuela- el sistema de financiamiento estatal compuesto (directo e indirecto). Esta modalidad de financiamiento combina los aportes de dinero, bonos o préstamos (financiamiento directo), con el otorgamiento de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, entre otros (financiamiento indirecto).
- ✍ Los aportes del Estado se distribuyen principalmente con base en la fórmula de proporcionalidad en relación con el número de votos obtenidos en las últimas elecciones y en segundo lugar, mediante un método combinado en que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral. Si bien este criterio es razonable, porque considera el grado de arraigo social de cada partido y su caudal electoral, también es cierto que tiende a prolongar las desigualdades entre los llamados partidos grandes y los pequeños, así como con los de reciente incorporación en la contienda político electoral. Ciertamente los propulsores de la igualdad señalan que estos requisitos bloquean el acceso de nuevas opciones lo que puede crear “una suerte de pugna entre *insiders* y *outsiders* de la arena electoral”³⁰. Precisamente, estas razones han provocado que en algunos países se busque una combinación entre criterios de proporcionalidad y de equidad. Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana han establecido fórmulas híbridas en ese sentido.
- ✍ Además de estos criterios, otro elemento que incide en la equidad de la contienda, se refiere al momento del desembolso del financiamiento

²⁹ En Chile se aprobó la Ley No.19884 sobre Transparencia y límites al gasto electoral, en agosto de 2003. En Perú, en octubre del mismo año, se aprobó la Ley No.28094 de Partidos Políticos.

³⁰ Woldenberg, José (2003), op.cit. p. 22.

directo. Este es un elemento importante porque cuando no se prevé expresamente un sistema especial para incluir o dar facilidades a los nuevos o pequeños partidos, se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por primera vez.

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza con posterioridad a las elecciones, es dable pensar que se desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que registren y reporten, en forma detallada y transparente, sus ingresos de origen privado y sus gastos reales. En este campo específico predomina en América Latina la fórmula que distribuye una parte antes de las elecciones y otra después (53% de los países).

- ✍ Una particularidad de las campañas políticas actuales, especialmente de las presidenciales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión masiva de los mensajes políticos, hace del tema del acceso a los medios una cuestión clave. Destaca en esta área la importancia, cada vez mayor, de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con el electorado. De este modo, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto en la región, lo constituye el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados. Precisamente por su relevancia, en esta obra hemos dedicado un estudio temático específico al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación³¹.
- ✍ Existe una tendencia en la región a favor del financiamiento público para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluidas actividades tales como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios³². Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú. Esta tendencia responde a la “urgencia” de “deselectorizar” la actividad de los partidos. Sin perjuicio de que el financiamiento se ofrezca de manera pública o mixta, resulta fundamental generar marcos institucionales que permitan un financiamiento permanente de las actividades regulares de los partidos, más allá de las campañas electorales³³.

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

Como se señaló anteriormente, no hay duda que el financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos, el cual tiene

³¹ Véase Rial Juan. Capítulo 2 de la primera parte de esta obra. Véase asimismo punto V. A. 2 de este capítulo.

³² Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2004), op. cit. p.7.

³³ Arias, C. (2004), www.observatorioelectoral.org.

virtudes y riesgos. Entre las primeras cabe destacar que ayuda a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad, y que la necesidad de las organizaciones partidarias de buscar recursos más allá de los que les otorga el Estado, hace que las mismas tiendan a mejorar la eficiencia en el manejo de sus presupuestos. Por su parte, el tráfico de influencias, la captura de la agenda del Estado y los escándalos de corrupción política, todos riesgos asociados al financiamiento privado, han determinado que la mayoría de los países (72%), hayan introducido prohibiciones en cuanto a su origen y algunos hayan impuesto límites en relación con sus montos. Solamente Colombia³⁴, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay no establecen limitación alguna en esta materia. En general, a través del establecimiento de estas barreras o restricciones a las contribuciones privadas, se procura evitar grandes desequilibrios o asimetrías en las arcas de los partidos; disminuir la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia indebida de los “*fat cats*” o de instituciones y grupos de interés sobre las instituciones y políticas públicas; así como impedir la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico.

Las principales modalidades en materia de prohibiciones y limitaciones son:

- ✍ En la mayoría de los países (67%) se establecen prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, destacando, en primer lugar, aquellas provenientes de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros; en segundo lugar las contribuciones de contratistas del Estado (50%) y en tercer lugar, las donaciones anónimas (44%).
- ✍ Además de las prohibiciones por su origen, que son las más comunes, existen también limitaciones en cuanto al monto de las contribuciones individuales, como en el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Perú.

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

Resumiendo, como bien expresa De la Calle³⁵, aunque el financiamiento público ha cumplido en América Latina, en cierto grado, sus metas de fomentar la equidad, la autonomía y la transparencia, éste convive con un alto nivel de financiamiento privado rodeado de incertidumbre y sospechas. No debemos olvidar que estamos en una región con tradiciones políticas y culturales que favorecen el clientelismo y la impunidad, y que prácticas de subregistro, dobles contabilidades,

³⁴ Si bien en Colombia no hay límites a los montos de las donaciones privadas, se establece un tope máximo a los gastos de campaña, lo que funciona en cierto modo como un límite indirecto.

³⁵ Véase De La Calle, Humberto. Capítulo 1 de la primera parte de esta obra.

estructuras paralelas, desvío de donaciones, etc., no son fáciles de erradicar de un día para otro. De ahí que la ley no sea el único instrumento disponible. Distintos tipos de incentivos a los autores, al igual que mecanismos culturales y pedagógicos también deben ser utilizados en la formación ciudadana para el acatamiento de las reglas y la búsqueda de la transparencia, y para fortalecer la inversión democrática.

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

b. El acceso a los medios de comunicación

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

El acceso que los partidos políticos tienen a los medios de comunicación electrónicos en América Latina, puede verse como un *continuum* compuesto por diversas modalidades, que Rial en su trabajo resume de la siguiente forma³⁶:

- ✍ Franja electoral gratuita y franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de propaganda permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en la televisión y también en la radio, o únicamente en alguno de esos medios. Esto sólo se da en Brasil y Chile³⁷.
- ✍ Combinación entre uso de franjas reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles. Una franja gratuita, más espacios pagos con fondos públicos, más espacios contratados privadamente.
- ✍ Franja electoral en medios estatales y privados, más posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral.
- ✍ Franja en espacio estatal más posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. La contratación de publicidad suele no tener límites.

³⁶ Véase Rial, Juan. Capítulo 2 de la primera parte de esta obra.

³⁷ Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita.

✍ Libertad de contratación de tiempo en radio y televisión.

A partir de las modalidades citadas, surgen dos tendencias relevantes en la regulación: en primera instancia, la mayoría de los países (76%) confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa en la región la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo Brasil, Colombia, México y Perú los únicos países donde la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la existencia de beneficios estatales en este sentido, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en relación con la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos, como se expone en el siguiente punto.

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

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

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la información. Por una parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, a sus candidatos, plataformas y programas electorales. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una “elección informada”.³⁸

No obstante, en los hechos el principio de equidad resulta difícil de garantizar. Son varias las causas que obstaculizan el acceso igualitario de las agrupaciones partidarias y sus candidatos a los medios de comunicación. Por un lado, los dueños y administradores de los medios frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos y políticos. Aún en los medios de propiedad colectiva, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los lleven a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

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

- i. El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contra-

³⁸ Véase al respecto, Goodwin-Gill (1994), pp. X-XIV. También Centro Carter (2003), p.40.

tación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son éstos y los candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.

- ii. La baja audiencia que caracteriza, por lo general, a las televisoras y frecuencias del Estado, que obliga aún a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados. De alguna forma, el subsidio estatal indirecto se torna entonces irrelevante.
- iii. Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, deja desactualizadas determinadas disposiciones jurídicas que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se generaron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital y la propaganda diseminada por “internet” produce mayores complicaciones. El hecho de que la televisión satelital se produzca y transmita desde fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización, en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan dichas empresas. Dificultades similares se enfrentan para regular el uso de “internet” con estos fines. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que están en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos.³⁹
- iv. Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo para hacer frente a la producción de la propaganda. La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero ya que en una época de mercadeo político, resulta necesaria la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y comunicación, si se pretende competir por la atención de la teleaudiencia⁴⁰.
- v. El tratamiento de la noticia en programas políticos y en noticieros es, en algunos casos, parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos.
- vi. La ausencia de capacidad de los organismos electorales, en la mayoría de los países, para llevar a cabo un efectivo seguimiento y control de la propaganda política y la comunicación social. En América Latina, salvo el caso de México, este déficit se hace sentir en casi la totalidad de los organismos electorales. Como indica Rial en su análisis, este es un problema que tiene su raíz en la incapacidad de los estados para construir instituciones de control que cuenten con los recursos adecuados para poder ejercer funciones contraloras e imponer efectivamente sanciones.

Los medios de comunicación ¿disparadores del gasto electoral?

La relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el

³⁹ Rial, Juan (1999), mimeo.

⁴⁰ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op.cit. p.8.

financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la “videocracia” y del homo videns⁴¹– por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales, especialmente las presidenciales.

La casi totalidad de los analistas que colaboraron en esta investigación concuerdan en que los costos de las campañas han ido en aumento, existiendo la percepción generalizada de que uno de los rubros más onerosos es el pago de la publicidad política en la televisión⁴². “De acuerdo con Juan Rial, consultor uruguayo especializado en temas de medios, los testimonios de los principales líderes políticos asistentes a la II y III Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA sugieren que en Latinoamérica, al menos entre un 60 y 80% de los gastos electorales corresponden a la televisión”⁴³. A una conclusión similar llegaron los participantes en la conferencia organizada por el Centro Carter en el 2003 en Atlanta, al señalar que, “las campañas electorales son más costosas de lo que quisiéramos que fuesen, debido mayormente a los gastos en televisión...” agregando que “los altos costos de los medios, en particular de la televisión, forman parte de la corrupción”⁴⁴. Por su parte, los participantes del taller **La televisión ¿un mal necesario?**, reunidos durante la III reunión del FIAPP en Cartagena de Indias en noviembre de 2003, también se expresaron en este sentido, si bien no hubo consenso sobre cuál debe ser la respuesta adecuada a esta problemática. Tampoco hubo acuerdo entre los participantes sobre la influencia que la televisión tiene en la política electoral, ya que mientras algunos opinaron que el partido que más pauta es el que generalmente gana, otros en cambio, recordaron que varios políticos conocidos han llegado recientemente al poder sin el apoyo de los medios de comunicación o incluso en contra de la voluntad de éstos⁴⁵.

Desde una perspectiva diferente, Kevin Casas sostiene que si bien hoy son pocos los que cuestionan el papel fundamental que desempeñan los medios de comunicación en las contiendas electorales, resultan menos claras sus consecuencias para el financiamiento de los partidos y de las elecciones. Para este autor la preocupación sobre el crecimiento de los gastos en medios ha oscurecido otros aspectos del problema que son, claramente, muy importantes desde una perspectiva de financiamiento político. Y agrega “el principal entre todos ellos es el fenómeno de los fuertes descuentos de precios otorgados a partidos y candidatos en época de campaña por parte de los dueños de las emisoras, en particular los dueños de las cadenas televisivas. En muchos casos, esta práctica ha dado lugar a fuertes desigualdades electorales, al igual que a cuestionables intercambios entre quienes deciden las políticas públicas y los dueños de los medios”⁴⁶, lo cual convierte a estos en donantes muy poderosos.

⁴¹ Sartori, Giovanni (1999), p.159.

⁴² Véase De La Calle, Humberto. Capítulo 1 de la primera parte de esta obra.

⁴³ Véase Rial, Juan. Capítulo 2 de la primera parte de esta obra.

⁴⁴ Centro Carter (2003), op.cit. pp. 42 y 50.

⁴⁵ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), p.8.

⁴⁶ Casas, Kevin (2004), pp. 70-71.

Resumiendo, si bien existe acuerdo en el papel cada vez más importante que juegan los medios de comunicación, en particular la televisión, en la política en general y durante las campañas electorales en particular, no existe en cambio consenso sobre cuál debe ser el mejor camino a seguir. Para algunos, la regulación constituye una solución, mientras que otros estiman que los espacios gratuitos no resuelven el problema, en la medida en que los costos de producción de la propaganda son cada vez mayores. De los estudios que se han realizado hasta el presente, no puede decirse empero que el espacio gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación, especialmente la televisión, o la prohibición de la publicidad pagada, tenga una incidencia sustancial y que cambie el resultado electoral, pero sí parece claro que estas medidas han favorecido la convivencia y la tolerancia dentro del sistema político y que tienden a atenuar los niveles de corrupción asociados a la actividad política y a mejorar la deteriorada imagen de los partidos⁴⁷.

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

En nuestra opinión, y dada la creciente importancia que han adquirido los medios de comunicación como disparadores del gasto electoral, especialmente en la televisión durante las campañas presidenciales en varios países de la región, es importante que los gobiernos adopten reformas dirigidas a: i) Reducir la duración de las campañas⁴⁸; ii) Poner límites a los gastos en medios de comunicación; iii) Facilitar, vía recursos públicos, un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); iv) Propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales; y v) Tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos⁴⁹.

Asimismo, en lo que refiere a la regulación del acceso de los partidos a los medios de comunicación, compartimos la opinión de que toda reforma debería prestar atención, al menos, a los siguientes aspectos⁵⁰:

1. La normativa no debe ser de carácter general, sino tomar en cuenta las características propias de cada país, debiendo asegurar un acceso justo y equitativo de los partidos políticos a los medios.

⁴⁷ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), *ibid.cit.*

⁴⁸ El objetivo de reducción del tiempo de campaña tropieza, sin embargo, con múltiples dificultades. Están, por una parte, las resistencias que oponen candidatos interesados en posicionar su imagen con suficiente antelación como para lograr ventajas iniciales contra sus adversarios e, incluso, presionar a sus propios partidos. Pero, además, se hace cada vez más arduo diferenciar los períodos electorales de los no electorales debido a las múltiples elecciones que el mismo desarrollo democrático demanda y establece, y porque al período electoral propiamente dicho hay que sumarle las campañas internas de las organizaciones políticas, que de internas sólo tienen el nombre pues se desarrollan con toda publicidad y como un elemento más de la campaña externa. Se requiere, por lo tanto, el desarrollo de criterios claros en esta materia por parte de los organismos de control.

⁴⁹ Del Castillo Pilar y Zovatto, Daniel (1998), *op. cit.* p. 20.

⁵⁰ Centro Carter (2003), *op.cit.* pp. 42-43.

2. Hay que evitar siempre que la regulación viole o limite las libertades de prensa y expresión, asegurando al mismo tiempo que las leyes sobre injurias y calumnias no obstaculicen la cobertura de los medios. Se debe fortalecer el rol del relator para la libertad de expresión de la OEA en la promoción de transparencia en las campañas políticas.
3. Hay que aumentar la transparencia en el uso de los medios durante las campañas. Vale la pena asimismo, estimular a los medios a que adopten estándares voluntarios en cuanto al balance necesario en la cobertura de las campañas y la separación entre el reportaje y la emisión de opiniones.
4. Hay que promover la divulgación de los gastos de los partidos en los medios, así como de las tarifas que éstos cobran por la publicidad política.
5. Hay que adoptar leyes de acceso a la información que aseguren la transparencia en el uso de los recursos del Estado para fines de campaña.
6. Hay que alentar a las organizaciones de la sociedad civil para que monitorean las campañas en los medios.

c. La rendición de cuentas y la divulgación

Una de las razones más importantes para regular la financiación de los partidos y las campañas electorales, usualmente relacionada con las opciones de “autonomía” y “transparencia”, es el empoderamiento de los votantes. Se argumenta en este sentido, que al poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria sobre los movimientos financieros de los partidos, se posibilita al elector tomar una decisión informada el día de las elecciones. De esta forma queda en manos del electorado, la sociedad civil y los medios de prensa, la posibilidad de una sanción efectiva que promueva la buena conducta entre los partidos y los candidatos. La rendición de cuentas y la divulgación de la información, se tornan en consecuencia, en dos de los recursos más efectivos para controlar los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos, y para evitar –o al menos reducir– los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia del dinero ilícito.

Como bien lo señala Ferreira en su estudio, el desafío en esta materia, pasa entonces por crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente, y posibilite al ciudadano el ejercicio del voto informado, a la vez que estimule a los partidos a ejercer un control recíproco para ajustar su conducta a las normas existentes y a las expectativas de la ciudadanía⁵¹.

La rendición de cuentas

El análisis efectuado por Ferreira de las características de la región en relación con esta cuestión, evidencia que la mayor parte de los países latinoamericanos (89%), ha incorporado en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas a excepción de El Salvador y Uruguay.

Elementos fundamentales para el ejercicio de una eficiente rendición de cuentas son⁵²: la relevancia de la información; los sujetos responsables de la rendición;

⁵¹ Véase Ferreira Rubio, Delia. Capítulo 3 de la primera parte de esta obra.

⁵² Idem.

la oportunidad de su presentación; la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información; y la capacidad de los órganos de control.

Un mapeo comparado de los 18 países latinoamericanos sobre estos elementos permite señalar lo siguiente:

- i. Si bien la rendición de cuentas se encuentra, en algunos países, dirigida fundamentalmente a responder por el buen manejo y destino de los fondos provenientes del Estado, en América Latina existe una tendencia al establecimiento de procedimientos que contemplan, tanto la rendición de cuentas relativa a las subvenciones públicas, como a los ingresos de carácter privado y a los movimientos financieros de los partidos realizados sobre la base de tales contribuciones, siendo Guatemala el único país en que la rendición de cuentas está ligada estrictamente a la financiación pública. En los países restantes deben hacerse públicos o someterse a consideración del órgano de control, los movimientos financieros realizados tanto con fondos públicos como privados.
- ii. Aunque la obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores importantes en el proceso de financiamiento, en América Latina, en casi todos los casos (89%), la tarea de la rendición recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos u otros actores en este procedimiento. Este comportamiento, claramente se mueve en contra del objetivo de transparencia. De igual modo es importante indicar que no basta con registrar los ingresos del partido o candidato: las rendiciones de cuentas deben reflejar también, y de manera detallada, todos sus gastos a fin de poder establecer la relación entre ingresos y egresos y poder medir el nivel de transparencia en el manejo de las cuentas.
- iii. No es muy común en la región que los funcionarios electos (o que hayan asumido su cargo) sean removidos de su puesto en caso de que la información sobre rendición de cuentas demuestre algún tipo de trasgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y las campañas. Además del volumen de información que pueda generar la rendición de cuentas, en todos los países de la región los procedimientos de este tipo se llevan a cabo una vez realizadas las elecciones. Lo anterior hace imposible la detección de operaciones irregulares que puedan ser sancionadas no solo judicialmente, sino también a través del voto popular.
- iv. Los órganos encargados del control y auditoría carecen, en muchos casos, de la infraestructura y el presupuesto necesario para desarrollar las funciones previstas en la ley. Asimismo, muchos de ellos son integrados con criterios partidarios, por lo que difícilmente cuentan con la independencia de criterio necesaria para ejercer la labor de control⁵³.

Por todo ello, es imperativo avanzar hacia el diseño de mecanismos que faciliten una rendición de cuentas clara y detallada, que establezcan responsabilidad

⁵³ Ferreira Rubio, Delia (1998), citada en Zovatto, Daniel (2003), p. 81.

sobre todos los involucrados en el manejo de las finanzas, y que permitan la verificación y control de la información. Asimismo, es prioritario contar con instituciones que ejerzan una verdadera fiscalización sobre el uso del dinero en la política. No tiene sentido, por ejemplo, requerir un alto volumen de información si no se cuenta con los instrumentos y recursos para procesarla adecuada y oportunamente.

La divulgación

Como bien apunta Gene Ward la divulgación es a la política lo que los informes financieros son a los negocios. La divulgación cumple con dos funciones clave: contabilidad y rendición de cuentas, las cuales sirven como medidas preventivas y como herramientas de control para combatir la corrupción política. El concepto divulgación en el ámbito del financiamiento político hace referencia a cuando el público es informado sobre “¿quién dio cuánto, a quién, para qué propósito y cuándo?”. Empero, y pese a su importancia, esta es la modalidad menos practicada de las cinco existentes dirigidas a controlar los flujos de dinero en la política⁴².

El análisis de Ferreira en esta materia evidencia la existencia de una tendencia regional hacia la apertura de la información a los ciudadanos, a través de la publicación de los balances de los partidos, aunque ésta es aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, normalmente, de poca circulación.

Dado que la publicación en los diarios oficiales no produce mayores efectos en términos de control, porque la información de los ingresos y gastos de los partidos no llega todavía a la gran mayoría de la población, se impone la necesidad de buscar nuevos mecanismos para que los partidos y candidatos hagan públicos y transparentes sus movimientos financieros, la forma en que administran sus recursos, así como el origen o destino de los fondos con los que financian sus actividades.

Dar cuenta a la población acerca de quiénes contribuyen con la causa electoral o permanente de los partidos, resulta trascendental para verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la sinceridad de la postura de los partidos en relación con determinados temas. Sólo con este tipo de información, los electores estarán en capacidad de emitir un “voto informado”⁵⁵. En este sentido, Nassmacher indica que el principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación es “...posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público, o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que utilicen sus recursos sin generar controversias. El ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de mal manejo financiero”⁵⁶.

En torno a este tema existe actualmente un gran debate, en tanto la transparencia, como un fin social y colectivo, se enfrenta con el interés privado de los donantes a los partidos. Así, se ha argumentado que la búsqueda de la trans-

⁵⁴ Según este autor existen cinco medidas principales para controlar el dinero en la política: financiamiento público, vetos y prohibiciones, límites a los gastos, límites a las contribuciones y divulgación absoluta. Véase al respecto: Transparencia Internacional (2004), pp. 57-58. También USAID (2003).

⁵⁵ Ferreira Rubio, Delia (1998), *ibid cit.* p.82.

⁵⁶ Nassmacher, Karl-Heinz (1992), p. 258.

parencia lesiona también el derecho individual a la intimidad e, incluso, atenta contra la secretividad del voto. Sin embargo, el conflicto entre la prevalencia del interés colectivo sobre el interés individual debe ser resuelto según el contexto jurídico, social y cultural en que se inserte. En este sentido es interesante observar que, aunque la divulgación de la información también tiene sus detractores⁵⁷, en general los líderes empresariales latinoamericanos apoyan la divulgación de los aportes de campaña, y reconocen que ésta es importante para la democracia⁵⁸.

La revelación de los nombres de los donantes, por ejemplo, es un aspecto de relevancia en relación con la transparencia en el que hay mucho por avanzar. “Si bien varios países de América latina exigen la divulgación de los ingresos y/o gastos de los partidos, muchos de ellos no exigen la divulgación de los nombres de los donantes y es muy raro que existan disposiciones sobre la divulgación de los ingresos y/o gastos de los candidatos”⁵⁹. Adicionalmente, en pocos países se ha adoptado legislación para regular el cabildeo. Así tenemos como asignatura pendiente, no sólo el establecimiento de normativas que incorporen la obligación de divulgar en aquellos países que no lo contemplan, sino además la búsqueda de la simplificación de los mecanismos de acceso a la información (fomentar el uso de internet para la divulgación de la información, por ejemplo), y con especial énfasis la eliminación de las normas que prohíben la difusión o protegen el anonimato.

Por último cabe resaltar que todas las medidas que se puedan tomar para garantizar la transparencia no serán efectivas si no se genera una cultura participativa, si no se hace conciencia en la ciudadanía de que el control en el campo del financiamiento político debe entenderse “no como una caza de brujas o una actividad persecutoria, sino como un mecanismo para legitimar y democratizar el proceso político.”⁶⁰ Y en la formación de esta cultura de transparencia la sociedad civil, que ya viene desempeñando un rol importante, debe jugar un papel cada vez mayor.

Resumiendo, pese a que se han alcanzado avances significativos, todavía existe en América Latina una gran distancia entre la retórica y la práctica. De ahí la importancia de implantar reglas claras pero al mismo tiempo fortalecer los órganos de control y el régimen de sanciones que coadyuven al cumplimiento de las mismas⁶¹. Otras medidas para mejorar la transparencia son: exigir una contabilidad más detallada e informes de mejor calidad técnica; desarrollar las capacidades de los órganos de control; fortalecer la aplicación de las leyes; apoyar a los partidos y líderes políticos que están a favor de este objetivo y favorecer el intercambio de experiencias comparadas así como la cooperación técnica internacional⁶².

⁵⁷ Otro de los argumentos más utilizados en contra de la divulgación proviene de los sectores privados, que alegan que el brindar este tipo de información puede dar lugar a que los aportantes a la campaña de un candidato perdedor puedan recibir represalias por parte de los ganadores de la contienda.

⁵⁸ Centro Carter (2003), op. cit. p.56.

⁵⁹ Organización de los Estados Americanos & Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2003), p. 38.

⁶⁰ Véase Ferreira Rubio, Delia. Capítulo 3 de la primera parte de esta obra.

⁶¹ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op.cit. p.10.

⁶² Ward, Gene (2003), pp. 67-69.

d. Los órganos de control y el régimen de sanciones

Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar el uso del dinero en la política y con un régimen de sanciones eficaz, es clave para fortalecer la transparencia en materia de financiación. En efecto, el cumplimiento de la ley exige una autoridad fuerte, investida con suficientes atribuciones legales para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instaurar procedimientos legales⁶³.

La legislación electoral de todos los países de la región, con la única excepción de Uruguay, establece algún órgano encargado de la tarea de control y fiscalización del financiamiento político. En la mayoría de los casos, como señala Ulloa en su trabajo, esta función recae en los órganos electorales⁶⁴.

Lamentablemente, en nuestra región persisten serios vacíos en el área de control y sanciones, que han provocado que las normas se conviertan en letra muerta en numerosos países. En términos generales, podemos afirmar que los sistemas de control en la región se caracterizan por:⁶⁵ i) La falta de leyes en algunos países y, a la inversa, un conjunto de normas en otros que es excesivamente complejo y por lo tanto difícil de aplicar; ii) La ineficacia de los órganos y mecanismos de control; iii) La falta de autonomía y recursos de las agencias u órganos encargados de hacer cumplir las reglas; iv) La baja capacidad o disposición de los partidos políticos y sus candidatos para cumplir las leyes y reglamentos; v) La ausencia de códigos de conducta e insuficientes recursos para el registro y el control contable de las finanzas partidarias; vi) La existencia de reglas que privilegian las sanciones más que los incentivos; vii) Reducido número de organizaciones de monitoreo de la sociedad civil; y viii) Sociedades permisivas en las que hay pocos incentivos para denunciar malas actuaciones.

Este diagnóstico, evidencia la necesidad e importancia de fortalecer los órganos de control, verdadero *Talón de Aquiles* de los sistemas de financiamiento político en la mayoría de los países de América Latina. Vale la pena enfatizar que, en tanto la probidad en la política y la confianza de la ciudadanía son los objetivos que se persiguen, resulta decisivo que la aplicación de la ley sea visible y efectiva; su no aplicación resulta contraproducente. El poder de hacer cumplir la ley tiene dos connotaciones diferentes en este contexto. La primera se refiere a la capacidad institucional y a la factibilidad práctica de imponer las regulaciones sobre el financiamiento, sin recurrir a una burocracia ni gastos excesivos. La segunda, se relaciona con la capacidad y voluntad políticas para permitir que las autoridades públicas procedan con su aplicación - sin interferencia - a través de la vigilancia, la investigación, los enjuiciamientos y, de ser necesario, la imposición de sanciones.

Dentro de esta línea de pensamiento y teniendo como base las principales debilidades identificadas en el anterior diagnóstico, nos permitimos formular las siguientes recomendaciones dirigidas a mejorar el funcionamiento y a fortalecer la eficacia de los órganos de control:

⁶³ Nassmacher, Karl-Heinz y Koole, Ruud (2003), p.234.

⁶⁴ Véase Ulloa, Félix. Capítulo 4 de la primera parte de esta obra.

⁶⁵ Diagnóstico realizado en la Conferencia "El financiamiento de la Democracia en las Américas", organizada por el Carter Center y celebrada en Atlanta del 17 al 19 de marzo de 2003.

En primer lugar, las leyes deben ser sencillas, claras y susceptibles de ser cumplidas. Hay que evitar el riesgo de “muchas regulaciones y poco cumplimiento”. Por ello sólo se debe regular lo que se puede hacer cumplir.

Por su parte, los órganos de control deben ser independientes, no partidarios y estar dotados de suficientes recursos financieros, humanos, técnicos y de la autoridad necesaria para hacer cumplir las leyes. Esta autoridad abarca el monitoreo, la investigación y la persecución de las infracciones. Entre sus capacidades destacan el contar con una gama de instrumentos adecuados y efectivos tales como el poder de citación, la protección para informantes y el acceso a cuentas bancarias. Sin embargo, sin un sólido Estado de derecho ningún esfuerzo por hacer cumplir los controles sobre el financiamiento político será plenamente efectivo.

Otras medidas dirigidas a fortalecer la eficacia de los órganos de control, incluyen hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural, así como regular la obligación de estos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos.

Es fundamental establecer la obligación de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros con todo el rigor técnico que ello exige y no limitarlas a simples exámenes superficiales, como suele ocurrir actualmente en un buen número de países. Tanto los informes de auditoría como los presentados por los partidos deben ser públicos, estar disponibles para ser consultados por éstos, los medios de comunicación, la ciudadanía, etc., y dar a los mismos divulgación plena.

Asimismo, es necesario mejorar la calidad de los registros de aportantes y establecer al interior de los partidos los “consejos de control ético” y la figura del “mandatario único financiero” como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido. Se debe requerir que la administración de los recursos partidarios se lleve a cabo a través del sistema bancario y no mediante transacciones en efectivo.

Finalmente, es importante contar con la colaboración de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil en materia de monitoreo independiente, vigilancia y denuncia.

El régimen de sanciones

En relación con el tema de las sanciones, las experiencias comparadas y los hallazgos del estudio de Ulloa, corroboran que aún cuando se ha legislado abundantemente al respecto en la región, en la mayoría de los países las sanciones existentes son insuficientes e inoperantes⁶⁶.

Entre las razones mencionadas como causas principales del bajo nivel de aplicación de las sanciones se destacan: i) La debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia; ii) La falta de independencia de algunos órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, y iii) La corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones.

Estas debilidades inciden en que, en muchas ocasiones, las sanciones no ten-

⁶⁶ Véase Ulloa, Félix. Capítulo 4 de la primera parte de esta obra.

gan ni efecto práctico ni repercusiones reales sobre las prácticas que prevalecen, tanto en el campo de las contribuciones como en la administración de recursos financieros por parte de los partidos.

Para resolver estas limitaciones, se vienen llevando a cabo reformas en varios países de la región con el propósito de endurecer las sanciones, a la vez que fortalecer los mecanismos responsables de su aplicación. En este sentido, además de las tradicionales sanciones basadas en multas (hoy las más comunes), algunos países han legislado la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como la introducción de nuevas puniciones como la inelegibilidad por tiempo determinado del candidato infractor (caso de Honduras, Nicaragua, Ecuador, entre otros), o bien la anulación, la pérdida de investidura o la revocatoria del mandato, en aquellos casos en que el funcionario electo hubiera tomado posesión de su cargo, tal y como rige en Ecuador y en Colombia.

Se constata asimismo, la introducción de medidas más rigurosas contra los transgresores, como es la privación de la libertad en diversos grados. Nueve países establecen sanciones penales, en algunos casos, dirigidas a candidatos y en otros, a los donantes. De ellos, cuatro estipulan específicamente la privación de la libertad dentro de sus regulaciones (Costa Rica, México, Paraguay y Venezuela). Por el contrario tres países no prevén sanción alguna en caso de transgresión a las disposiciones legales: El Salvador, Guatemala y Uruguay.

En suma, parece claro que sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda, no sólo las tradicionales multas sino también castigos que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. Por ello nos manifestamos a favor de una estrategia mixta (mezcla de “zanahoria y garrote”) con el fin de combinar, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos y candidatos de las normas electorales, pero por el otro, complementarla con un riguroso régimen de sanciones en caso de violación a la legislación electoral.

Cabe señalar, empero, que si bien tanto políticos como académicos están de acuerdo en que el cumplimiento es esencial para que las leyes sobre financiamiento tengan significado, por lo general sostienen diferentes opiniones sobre cómo ponerlas en práctica. Si la exigencia de cumplir con las reglas de financiamiento político es mínima, las mismas pierden su importancia, pero si por el contrario, es excesiva, puede llegar a paralizar al sistema porque lo dota de una fuerte rigidez. De ahí la importancia de regular con prudencia y buscando el equilibrio necesario para no caer en el error de la **sobrerregulación** ni en la **“criminalización”** de la política. Como plantea De la Calle “dada la debilidad institucional prevaleciente en la región, la ambición de penalizar puede provocar un proceso de degradación de la norma, y en este sentido la prudencia siempre debe acompañar cualquier intento de reforma en este campo”⁶⁷.

d. Los sistemas de financiamiento de la política y la perspectiva de género

En América Latina, como en la mayor parte del mundo, las mujeres han estado

⁶⁷ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, (2003), op. cit. pp. 6-10.

y continúan estando subrepresentadas en los cargos de elección popular. En reconocimiento de la debilidad que esta situación representa para la democracia, la igualdad política y la justicia, cada vez un mayor número de personas viene apoyando medidas para incrementar la presencia femenina en las esferas de poder⁶⁸. Así, durante la década de los noventa, once países latinoamericanos adoptaron leyes para el establecimiento de cuotas de género, que garantizaran a las mujeres niveles mínimos de participación política como candidatas en las elecciones nacionales.

Los resultados de esta medida saltan a la vista. La representación femenina en las Cámaras Bajas se incrementó de una media de 9% en 1990, a un 15% en 2002, y de un 5% a un 12% en el Senado en dicho lapso (medias regionales para América Latina). A su vez, algunos partidos han modificado sus estatutos para vincular a las mujeres en cargos directivos, otorgándoles entre el 30% y el 40% de representación en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, Venezuela y Paraguay⁶⁹. Estas cifras colocaron a América Latina debajo de Europa, a la par de Asia y delante de África, la Región Pacífica y el Medio Oriente. En promedio, las cuotas incrementaron la presencia de las mujeres en el Congreso en ocho puntos porcentuales⁷⁰.

De igual forma, ha habido otros avances que no se reflejan en términos de cifras. Aunque Panamá y Nicaragua son los únicos países de la región donde una mujer ha sido elegida para ocupar la Presidencia, Ecuador, Argentina y Bolivia también han contado con presidentas de la República (aunque no elegidas directamente). En Argentina, Brasil, Colombia, Perú, y Venezuela, mujeres se han postulado para la presidencia con posibilidades reales de ganar. Otras naciones han contado con vicepresidentas, y dos países en particular han escogido a mujeres para gobernar las dos ciudades más populosas de la región - y del mundo - São Paulo y Ciudad de México. Además, durante los años noventa en México, mujeres dirigieron dos de los tres partidos políticos más importantes del país⁷¹.

No obstante estos avances, quedan por delante retos significativos, y no basta con el establecimiento de sistemas de cuotas para asegurar la equidad y la incorporación de la mujer en la contienda política. Algunos estudios han afirmado que la cuestión del financiamiento tiene implicaciones en la participación de las mujeres, porque éstas cuentan con menor poder económico, menor formación interna en los partidos y un limitado conocimiento de la maquinaria electoral, por lo que enfrentan mayores dificultades para competir. Por tanto, se argumenta, que cuanto más democrático sea un sistema en términos de financiamiento, más oportunidades tendrán las mujeres. Dentro de esta línea de pensamiento Velásquez señala que "...el escollo real y más inhabilitante que enfrenta la mujer en la política es la falta de acceso a los recursos financieros del partido político al que pertenece, pues aunque los partidos poseen recursos para realizar campañas electorales, las mujeres no se benefician de ellos. Así, no obstante los avances que se han dado en la incorporación de la mujer en la política, la perspectiva de género no ha llegado a atravesar y extender a las mujeres el crucial tema del financiamiento. Financiar

⁶⁸ Htun, Mala (2003), p.20.

⁶⁹ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, (2004), op. cit. pp. 4-5.

⁷⁰ Htun, Mala (2003), op.cit. p.39.

⁷¹ Idem.

campañas electorales y, más generalmente, financiar cualquier actividad política, se torna así en un tema más crítico para las mujeres que para los hombres”⁷².

Diversas razones están en la base de esta problemática. Julie Ballington indica que aunque la obtención de recursos para financiar las campañas políticas también es un reto indistinto para los líderes de ambos géneros, hay algunas razones por las cuales su obtención se torna especialmente problemática para las mujeres. Entre estas podemos citar las barreras psicológicas, derivadas de la esfera doméstica en que tradicionalmente se les ubica; las redes de negocios y profesionales que se han estructurado principalmente alrededor del género masculino; los altos costos de la competencia; y las dificultades para contar con los fondos “iniciales” que puedan dar proyección a las candidaturas femeninas⁷³. Estos condicionamientos, que pesan significativamente sobre las posibilidades de participación política y electoral de la mujer, son los que han motivado que algunos sectores promuevan el favorecimiento de la equidad de género a partir de la regulación de la financiación de los partidos.

Por su parte, el estudio de Ana Isabel García⁷⁴, evidencia que los debates actuales sobre el papel del dinero en la política, rara vez consideran el enfoque de género y sus implicaciones para la participación de la mujeres en la política. La investigación revela, asimismo, que no existe en América Latina ninguna tendencia definida a regular la asignación de recursos financieros para la promoción de la participación de las mujeres, ni para facilitar su acceso a los fondos partidarios que les permitan competir electoralmente en condiciones de equidad, tanto a lo interno de los partidos como en el ámbito nacional.

García en su estudio nos señala, como principales hallazgos los siguientes: i) La legislación que regula los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales de la mayoría de los países de la región, no ha explicitado dimensión de género alguna en la normativa específica; ii) Sólo en Costa Rica y Panamá se identifican normativas referidas a los sistemas de financiación en los que, siguiendo criterios de género, se incorporan previsiones en materia de formación política de mujeres; iii) También existen en la región, casos de partidos políticos cuyos estatutos de funcionamiento consideran la asignación de recursos para mujeres candidatas, como son, entre otros, el Partido Arnulfista de Panamá, los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario, de Costa Rica; y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador; iv) Aunque la mayoría de los países no tienen normas partidarias y estatales sobre financiamiento de partidos y campañas con dimensión de género, existen algunas prácticas en este sentido; y v) La ausencia de especificidad en materia de género en los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales, ha sido identificada por varias mujeres políticas y algunos especialistas, como un obstáculo para la efectiva y equitativa participación política y pública por parte de las mujeres.

La carencia evidente de regulación y experiencia en esta materia aconseja, en nuestro criterio, el diseño y puesta en marcha de medidas positivas en este ámbito de manera urgente. En este sentido, suscribimos plenamente las principales

⁷² Velásquez, Laura (2003). Documento preparado para esta investigación.

⁷³ Ballington, Julie (2003), pp. 158-161.

⁷⁴ Véase García, Ana Isabel. Capítulo 5 de la primera parte de esta obra.

recomendaciones formuladas en el marco del III FIAPP (Cartagena de Indias 2003) de la OEA⁷⁵, así como durante el seminario ¿Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?, organizado por la OEA e International IDEA (Washington DC, 2003)⁷⁶, a saber:

- ✍ El financiamiento político y su relación con la equidad de género no son variables independientes. Su análisis debe estar estrechamente vinculado al funcionamiento de los sistemas electorales, de partidos y de gobierno que rijan en un país determinado.
- ✍ El apoyo a las mujeres debe suministrarse en todas las etapas del proceso político, tanto en su condición de aspirantes como cuando fungen de candidatas y gobernantes. También es importante el apoyo que se les presta a nivel local y comunitario.
- ✍ El financiamiento debe entenderse como un análisis de costos más allá de lo estrictamente monetario. Los temas de costos escondidos o indirectos, contribuciones en especie, pequeños créditos y fondos semilla, son tan importantes para la equidad de género como los grandes flujos de dinero.
- ✍ El éxito de Emily´s List demuestra que aunque los obstáculos a la participación femenina son diversos y multidimensionales, es necesario priorizar cuáles son las áreas problemáticas que se van a atender para aprovechar mejor los recursos existentes y maximizar el impacto. Así como en Estados Unidos se decidió abordar el problema del financiamiento con la estrategia del dinero temprano, en otras regiones habrá que resolver cómo aproximarse a fenómenos como las estructuras partidarias cerradas, la imperfección de los sistemas normativos y el bajo reclutamiento de líderes mujeres.
- ✍ Aumentar la cantidad de las mujeres en las esferas públicas y privadas, a través de mecanismos de acción afirmativa como las cuotas, es una solución incompleta. Es imperativo garantizar la calidad y sostenibilidad en el tiempo de dicha participación. La educación ha demostrado ser la base sobre la que se construye el acceso de las mujeres a mejores oportunidades. No obstante, acciones concretas como la provisión de financiamiento temprano para las campañas electorales, la ayuda en las labores domésticas, la capacitación y el fortalecimiento de redes de apoyo, se han convertido en incentivos definitivos de las mujeres para tomar la decisión final de conquistar nuevas posiciones en la política.
- ✍ Los partidos políticos juegan un papel fundamental en la formación de liderazgo, selección de candidatas a cargos de elección popular y la conformación de los gabinetes de gobierno. La experiencia revela que si las cúpulas de los partidos –en su mayoría ocupadas por hombres– no tienen voluntad de emprender procesos de reforma de sus estructuras internas, la participación política de la mujer seguirá siendo limitada.
- ✍ Es recomendable explorar con mayor profundidad el aparente desinterés o desafección de la mujer por participar en la actividad política. Conviene asimismo, rescatar el valor de las campañas de motivación a las mujeres y

⁷⁵ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op.cit. pp.11-12.

⁷⁶ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2004), op. cit. p. 9.

de concientización al público en general sobre la relevancia de la participación femenina.

- ✍ Finalmente, dada la poca experiencia en la materia, se considera importante coordinar los esfuerzos que distintas organizaciones vienen realizando en materia de equidad de género y financiamiento de la política⁷⁷.

En suma, en lo referido a la relación entre financiamiento de la política, perspectiva de género y participación política, debe resaltarse ante todo el hecho que la reflexión y la investigación sobre género y financiamiento de partidos y campañas es un tema muy poco explorado, tanto por quienes estudian la temática de género, como por quienes analizan los problemas asociados al financiamiento de la política. Si la búsqueda de mayores espacios para la participación política de la mujer pasa necesariamente por sus posibilidades reales de acceder a la competencia política, pareciera entonces tener especial importancia profundizar la reflexión sobre este tema, e incorporar el análisis con perspectiva de género en los procesos de reforma sobre financiamiento político.

2. Análisis geográfico

Tal y como se planteó en la introducción de esta obra, el objetivo de complementar la perspectiva temática con un análisis de las principales características del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en tres subregiones, estuvo motivado por la búsqueda e identificación de comportamientos o características comunes, que pudieran eventualmente tratarse y explicarse por condiciones geográficas, culturales, políticas o sociológicas similares de cada subregión.

Sin embargo, el análisis comparado en clave geográfica, no evidencia rasgos específicos de peso que permitan hablar de rasgos propios subregionales, pese a la existencia de ciertas peculiaridades comunes entre los países de una misma subregión. Aunque las historias políticas pesan, y brindan grados diversos de anclaje y estabilidad, lo cierto es que los sistemas de financiamiento en los diversos países están cambiando más en función de las necesidades específicas que le dictan su cultura política, sus coyunturas históricas y el desarrollo de su sistema político y electoral, que por el entorno subregional.

a. Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México

El análisis elaborado por Kevin Casas y Daniel Zovatto⁷⁸ sobre esta subregión muestra que, con la excepción de México, los sistemas de financiamiento en el resto de los países tienden en general a ser bastante débiles; están orientados, en mayor

⁷⁷ Pueden señalarse los esfuerzos del Instituto Nacional Demócrata, a través del plan de acción global “Ganar con mujeres: fortalecer los partidos políticos”; los mandatos desarrollados por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer; los trabajos de la Comisión Interamericana de la Mujer de la OEA, y la labor de International IDEA.

⁷⁸ Véase Casas, Kevin y Zovatto, Daniel. Capítulo 1 de la segunda parte de esta obra.

o menor grado, a la provisión de subsidios estatales a los partidos y contemplan pocas regulaciones con respecto al financiamiento privado, particularmente en los casos de El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

En efecto, los subsidios estatales a los partidos constituyen la forma más común de financiamiento electoral en esta subregión, en la que la totalidad de los países cuenta con un sistema de financiamiento compuesto (directo e indirecto). Su incorporación está tan institucionalizada, que en todos ellos, con excepción de El Salvador, hasta el procedimiento de cálculo del monto de los subsidios estatales directos está formalizado en la legislación constitucional u ordinaria.

No obstante esta amplia generalización del financiamiento público, el financiamiento privado, con excepción del caso mexicano, constituye la proporción mayor de los recursos utilizados por los partidos políticos en sus actividades electorales, el cual se ve beneficiado además por la escasa regulación que existe sobre el mismo.

El sistema de financiamiento privado en la subregión se caracteriza así, por la fuerte participación de los candidatos presidenciales; la búsqueda de fondos entre un grupo muy reducido de grandes empresarios; la presencia variable de fondos del extranjero; y la sutileza de los intercambios entre donantes y políticos.

Esta situación se ve agravada porque los marcos normativos en estos países - de nuevo con la excepción de México-, presentan una serie de debilidades en materia de control, lo cual incide en una reducida capacidad para prevenir la corrupción. De hecho, en la mayoría de los países, los mecanismos de control legal existentes no están acompañados ni de los dispositivos institucionales, ni de los recursos necesarios para hacerlo efectivo, favoreciéndose, como consecuencia, la trasgresión y la impunidad.

Por su parte, los regímenes de sanciones son, en términos generales también bastante débiles, predominando las sanciones de tipo pecuniario para los partidos. En Guatemala, El Salvador, y República Dominicana no se establece ningún tipo de sanción para quienes trasgreden las normas de financiamiento, lo que refuerza el peso de la informalidad en la política y la propensión a la impunidad.

La suma de las debilidades arriba apuntadas ha provocado que casos de corrupción se presenten en forma recurrente, así por ejemplo, en Costa Rica, Panamá, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, entre otros, los medios de comunicación han puesto en evidencia las múltiples formas en que el financiamiento ilícito ingresa en los fondos de la política, sin que existan, en muchos casos, los mecanismos correctivos necesarios para impedir la continuación de estos aportes.

México, por su parte, destaca no sólo en esta subregión, sino también en el ámbito regional latinoamericano, por ser el único país cuyo sistema de financiamiento pivota fundamentalmente en el financiamiento público y que además, cuenta con un sistema adecuadamente regulado y con órganos de control rigurosos. Aún así, el país no ha escapado a la violación de las normas sobre financiamiento ni a los escándalos asociados a la misma, como lo demuestran los casos del “PEMEX gate” y “Amigos de Fox”.

Finalmente cabe destacar, que en la mayoría de los países de esta subregión, el tema del financiamiento partidario ocupa un lugar secundario en la agenda política

y en los intereses de los ciudadanos. Solamente cuando se hace público algún escándalo relacionado con esta materia, generalmente por la labor de denuncia de los medios de comunicación, se crea un foco de atención al respecto. Sin embargo, los actos de corrupción ligados al financiamiento de los partidos han dejado su huella en algunos sectores políticos y han fortalecido la importancia de regular más detalladamente este tema.

b. Los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

Como bien apunta Humberto Njaim en su estudio⁷⁹, la región andina experimenta actualmente, dentro del ámbito latinoamericano, las situaciones más críticas y desafiantes para la estabilidad democrática⁸⁰. En este contexto, los sistemas de financiamiento público se han visto también arrastrados por la crisis, y comparten la imagen y situación de precariedad que experimenta el sistema político en general. En consecuencia, no es de extrañar que los países andinos no hayan estado exentos de escándalos de corrupción ligados al financiamiento ilícito, dañando así, aún más, la deteriorada confianza y credibilidad de las instituciones políticas, en particular la de los partidos y la de los congresos.

Un análisis de los sistemas de financiamiento de los países andinos, muestra que en todos ellos existe legislación sobre esta materia. Con la excepción de Venezuela, cuya Constitución de 1999 prohíbe el financiamiento público, en todos los demás países existen sistemas mixtos de subsidio electoral. Sin embargo, las regulaciones en esta materia son bastante heterogéneas: prohibiciones variadas; topes de algún tipo a los gastos electorales; sistemas de control y de sanciones imperfectos; y finalmente, intentos insatisfactorios y más bien forzados, de divulgación del monto y manejo de las finanzas partidistas. Njaim⁸¹ advierte que los factores que inciden en esta heterogeneidad son las preferencias normativas de la cultura política, los límites impuestos por el entorno institucional y la presión de la coyuntura.

El financiamiento privado está escasamente regulado. Se observa así a Colombia en el extremo de la casi total falta de regulación; en una situación intermedia a Perú, y en el otro extremo encontramos a Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Los países andinos, de manera similar a la mayoría de los latinoamericanos, cuentan con órganos de control débiles y con un régimen de sanciones bastante ineficaz. Estas debilidades obedecen a varios factores, entre ellos al hecho de que los entes fiscalizadores están partidizados en varios de los países y que en general carecen de los recursos técnicos y humanos necesarios para ejercer sus funciones. De ahí que esta dimensión sobresalga como una de las prioridades en materia de la reforma pendiente, particularmente en una región que destaca por el problema del narcotráfico.

⁷⁹ Véase Njaim, Humberto. Capítulo 2 de la segunda parte de esta obra.

⁸⁰ Como bien señala Njaim, 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.

⁸¹ Njaim, Humberto. *Ibid.* cit.

A este complejo panorama se suma un insuficiente nivel de transparencia, dado que la totalidad de los ordenamientos de los países andinos, si bien establecen la obligatoriedad de rendir cuentas, no hacen lo mismo con la de divulgar. Sin embargo, la incipiente presencia de movimientos de la sociedad civil que presionan por prácticas de transparencia y limitación de los gastos electorales, y que de alguna manera contribuyen a poner en la agenda y en el debate público el problema del financiamiento de los partidos y las campañas electorales, es un rasgo positivo que vale la pena destacar. En efecto, en los países andinos, los medios de comunicación y las ONGs⁸² están empezando a desempeñar un papel cada vez más importante, cubriendo de este modo, si bien parcialmente, las carencias de información de los entes públicos, particularmente en cuanto al financiamiento privado.

c. El Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

Los países del cono sur, a excepción del Uruguay, cuentan con una regulación bastante exhaustiva en materia del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Como demuestra Delia Ferreira en su estudio⁸³, los cinco países tienen sistemas mixtos, predominando en todos ellos sin embargo, los recursos privados.

En relación con los fondos públicos, destaca como tendencia relevante la importancia que se confiere a la dotación de la franja de propaganda electoral gratuita en los medios de comunicación. En efecto, en los cinco países de la subregión se brindan espacios gratuitos a los partidos o candidatos para que difundan sus mensajes de campaña, si bien con diferencias en las características de estas regulaciones. En este tema destacan Brasil y Chile, no sólo por su regulación detallada en materia del acceso de los partidos políticos a los medios de difusión, sino por ser los únicos dos países en toda América Latina que cuentan con una franja electoral gratuita combinada con la prohibición de comprar espacios políticos en los medios.

En lo que respecta a los fondos privados, cabe indicar que ninguno de los países prohíbe en forma absoluta dichos aportes. Todas las legislaciones prevén topes a sus montos y prohibiciones según su origen. La única excepción es Uruguay, en donde no existe un régimen general en la materia, sino disposiciones con motivo de cada elección, las cuales no han regulado hasta ahora este tema.

En cuanto a la transparencia del financiamiento de los partidos, hay diferencias significativas en los cinco países. Destaca nuevamente Uruguay, país en que no hay normas sobre rendición de cuentas, ni sobre la divulgación de la información relacionada con el financiamiento de los partidos y las campañas. Las legislaciones más desarrolladas en este punto son las de Brasil y Argentina. Chile recién ha aprobado una legislación que incorpora nuevos elementos en este ámbito, pero aún no hay experiencia en cuanto a su aplicación.

Otro aspecto a señalar es que, salvo de nuevo el caso de Uruguay, que no prevé una institución especial para efectos de control, todos los demás países cuentan con organismos de supervisión, aunque en muchos casos caracterizados

⁸² Algunas ONGs que se han destacado por su función en este campo son Transparencia, Perú; Red de Veedores, en Venezuela; y Participación Ciudadana, en Ecuador.

⁸³ Véase Ferreira Rubio, Delia. Capítulo 3 de la segunda parte de esta obra.

por su debilidad y por la carencia de recursos. Por su parte, en materia de sanciones, además de las clásicas multas, debe destacarse que las legislaciones de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay han subordinado la efectiva entrega de los fondos públicos al cumplimiento de las reglas establecidas.

Finalmente, cabe indicar que en la mayoría de los países del cono sur, como en el resto de la región, el tema de la relación dinero y política ocupa un lugar secundario en la agenda política, situación que únicamente se ve alterada al calor de algún escándalo relacionado con el tema. Por su parte, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales vienen realizando, en este sentido, una creciente e importante tarea de investigación, auditoría e información.

VI. Conclusiones

Todo lo hasta aquí analizado, arroja dos conclusiones principales. La primera, que el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales es un tema complejo, controversial, irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. En efecto, estamos ante un asunto no solamente técnico sino esencialmente político, que es clave para la calidad y buen funcionamiento de la democracia.

La segunda, que durante las dos últimas décadas se han logrado avances importantes en esta materia en la región Latinoamericana, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países. Después de estar prácticamente ausente en la agenda política regional, este tema viene recibiendo cada vez mayor atención, no sólo a nivel nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas, sino también en el marco de conferencias especializadas de expertos en la materia (México 2001 y Atlanta 2003), así como por los jefes de estado del hemisferio (Cumbre de Québec⁸⁴ y Carta Democrática Interamericana⁸⁵, 2001), los Jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco⁸⁶, Perú, 2003), al igual que por parte

⁸⁴El plan de acción de la Cumbre de Québec expresa: "Para fortalecer la democracia, crear la prosperidad y desarrollar el potencial humano nuestros gobiernos (...) convocarán, con el auspicio de la OEA y la colaboración del BID, a reuniones de expertos para profundizar el examen de temas, tales como el registro de partidos políticos, el acceso de los partidos políticos al financiamiento y a los medios de comunicación, el financiamiento de campañas electorales, la fiscalización y divulgación de resultados electorales y las relaciones de los partidos políticos con otros sectores de la sociedad."

⁸⁵El Artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana establece: "El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades."

⁸⁶El Consenso del Cuzco, adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, en ocasión de la XVII Cumbre (Cuzco, Perú, 23 y 24 de mayo del 2003) señala, dentro del apartado b) Democracia y Partidos Políticos que (los Gobiernos de los países miembros del Grupo de Río) "...nos comprometemos a desplegar nuestros mayores esfuerzos, y cuando sea posible, de manera concertada, para: ...d) Asegurar la autonomía de los partidos y movimiento o agrupaciones políticas respecto a los poderes económicos, mediante normas que promuevan la equidad en las contiendas electorales, en particular el acceso equitativo a los medios de comunicación; e) Fomentar la transparencia financiera de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas, como condición fundamental de la ética pública y de la lucha contra la corrupción; f) Fomentar sistemas políticos inclusivos, propiciando, a través de las instancias nacionales competentes el financiamiento público de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas y de las campañas electorales, así como limitaciones al gasto electoral."

de los partidos políticos en el marco de las reuniones del FIAPP (Miami 2001, Vancouver 2002 y Cartagena de Indias 2003).

La importancia creciente del tema se ha visto reflejada asimismo en la cantidad y calidad de investigaciones comparadas y estudios nacionales que sobre esta materia vienen llevándose a cabo, sobre todo en la última década⁸⁷.

Diagnóstico comparado

El diagnóstico comparado que hemos efectuado, temático y geográfico, sobre el estado del arte de los sistemas de financiamiento político en los 18 países de América Latina, permite enumerar entre sus características y tendencias principales las siguientes:

1. En lo formal, un sistema predominantemente mixto, con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Estos rasgos formales contrastan empero, con la percepción generalizada de que éstas últimas superan ampliamente a los fondos públicos en la casi totalidad de los países de la región; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etc.
2. Debido a la combinación de múltiples factores tales como regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones y de prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión de las normas, el financiamiento público más que un sustituto parcial del privado, ha funcionado, en muchos casos, como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.
3. Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos, bajo el concepto de inversión electoral, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.
4. Mientras ciertos temas han sido adecuadamente tratados, otros en cambio, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos, con una regulación precaria o inexistente. Este tema y particularmente lo que refiere al acceso a la televisión, presenta uno de los mayores vacíos a escala regional, con la excepción de unos pocos países.
5. Los niveles de transparencia siguen siendo bajos, si bien es posible observar un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se constata asimismo, un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil en este ámbito.

⁸⁷ Véase bibliografía de referencia en el Apéndice 2.

6. Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas recientes no han venido acompañadas del necesario fortalecimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. Esta situación sigue siendo el Talón de Aquiles de muchos de los sistemas de financiamiento de la región.
7. El tema del financiamiento y la perspectiva de género es un aspecto poco desarrollado en Latinoamérica al que si bien se le ha venido prestando cada vez mayor atención, ello no se ha traducido aún en regulaciones específicas.

Principios y consideraciones para una reforma

La premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aun mayor fuerza en el ámbito de la financiación política por dos razones principales:

Una, la estrecha vinculación del tema tanto con las características del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular. Dos, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea valorada de manera contradictoria en contextos nacionales diferentes.

Otras cuatro consideraciones son pertinentes en relación con esta cuestión. La primera de ellas, radica en destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por la reforma y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas, así como de los efectos no deseados o perversos, evitando en todo momento caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda, pasa por la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación sea parte integral de la reforma político electoral en su conjunto, pues sus consecuencias afectan a aspectos de gran importancia, como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia electoral, el sistema de partidos y, consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. La tercera, consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo enseña: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución, como ya dijimos, suele engendrar efectos no buscados que deben ser nuevamente corregidos mediante otra reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 50 años, se le denomina la “legislación interminable”⁸⁸. Finalmente, la cuarta consideración aconseja evitar la sobre-regulación, legislando sólo aquello que pueda hacerse cumplir y que se pueda controlar. Experiencias tanto de países latinoamericanos como de Francia, Israel, España y los Estados Unidos, demuestran que la incapacidad de hacer cumplir las normas destruye las buenas intenciones de los reformadores.

En suma, el establecimiento de un sistema de financiamiento equitativo, trans-

⁸⁸González-Varas, Santiago (1995), p. 203.

parente y sujeto a control, debe estar siempre determinado por los objetivos generales y específicos que se persiguen, responder a las particularidades y necesidades propias de cada país, y fundamentarse en una estrategia holística y bien articulada. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos y órganos de control eficaces, apuntalado por la actitud vigilante de la sociedad civil y la de los medios de comunicación. Sin embargo, como ya se señaló, en la mayoría de los países de América Latina existe un bajo nivel de cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz. De ahí que no sea suficiente recorrer el camino de las reformas legales. Es preciso ir más allá. Como bien señala De la Calle, en este tema, hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por ello, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento de los políticos⁸⁹. Así, nuestra época demanda un reacomodamiento de la acción a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo estratégico para la salud y la calidad de la democracia en nuestra región la financiación de la política juega un papel determinante⁹⁰.

Objetivos generales para una reforma

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

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

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

- 1. Garantizar una efectiva competencia electoral y promover la equidad política.** Los partidos y candidatos deben competir en condiciones de equidad. Una adecuada regulación del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es esencial para equilibrar las condiciones de la competencia electoral reduciendo las diferencias, en cuanto a recursos, que existen frecuentemente entre los llamados partidos grandes y los pequeños; posibilitando además el ingreso de nuevas fuerzas

⁸⁹ De la Calle, Humberto (1998), pp. 101-146.

⁹⁰ Carrillo, Manuel et al (2003), p. 94.

políticas. El acceso de los partidos a los medios de comunicación (particularmente a la televisión) en condiciones de equidad es fundamental.

2. **Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación.** La transparencia de las finanzas de los partidos no sólo permite a los electores decidir su voto con base en información adecuada y suficiente, sino que resguarda a los donantes de presiones políticas y en sentido contrario, protege a los políticos de las presiones de los intereses privados⁹¹. Por ello es fundamental establecer mecanismos rigurosos de rendición de cuentas y divulgación de los ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto en periodos electorales como entre elecciones.
3. **Reducir la necesidad de dinero controlando los disparadores del gasto electoral.** Medidas importantes para el logro de este objetivo son, entre otras, acortar la duración de las campañas electorales, establecer topes a los gastos de los partidos, prohibir o restringir la publicidad política pagada y otorgar financiación pública.
4. **Combatir frontalmente el tráfico de influencias, la corrupción política y el ingreso de dinero ilícito en las finanzas partidarias.**
5. **Mejorar el uso de los fondos públicos invirtiendo en el fortalecimiento de partidos democráticos.** Los partidos y la competencia política abierta y libre entre ellos son esenciales para la existencia, el funcionamiento y la sostenibilidad democrática, lo cual demanda que éstos tengan acceso, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales. Importa asimismo, que parte de los fondos públicos, más que en propaganda y campañas electorales, se invierta en actividades de investigación, formación y capacitación, y en el fortalecimiento y la institucionalización de partidos y sistemas partidarios democráticos.⁹²
6. **Consolidar el Estado de Derecho y fortalecer la capacidad de hacer cumplir las normas.** El cumplimiento es esencial en cualquier sistema regulatorio. Si no existe un mecanismo que obligue su observancia, las leyes –independientemente de sus buenas intenciones - tendrán poco valor. De ahí la importancia, como hemos insistido a lo largo de este trabajo, de contar con órganos de control fuertes y autónomos, así como con un régimen de sanciones eficaz, que combine adecuadamente incentivos con castigos.
7. **Incorporar el enfoque de género en las discusiones y regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos.** El tema de la participación de la mujer en política ha venido tomando mayor relevancia en los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo este interés aún no se ha traducido en mecanismos que garanticen el acceso de las mujeres al financiamiento político en condiciones de equidad. Por ello, se hace necesario en este sentido, profundizar el debate e incorporar la perspectiva de género en los procesos de reforma.

⁹¹ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (2003), op.cit. p.9.

⁹² International IDEA (2003), op.cit. p.174.

Resumiendo, un buen sistema de financiamiento debería garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia, mediante el mejoramiento de la transparencia. En este sentido un sistema mixto (público y privado), con divulgación plena, y un órgano de control fuerte respaldado por un eficaz régimen de sanciones, son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia. El financiamiento público que se dé a los partidos debe guardar relación con los esfuerzos que éstos hagan para conseguir sus propios recursos, vía complementación de fondos (*matching*) o mediante reembolsos. Por su parte, un porcentaje del financiamiento privado debería provenir de las bases (*grassroots*) sin pretender que ésta sea la única fuente de recursos. La divulgación requiere de la presentación de informes periódicos, auditoría, acceso público a la contabilidad y publicidad. El control demanda una autoridad autónoma (política y financieramente) e investida con suficientes poderes legales, para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario instruir procesos. Cualquier cosa menos, como bien ha señalado K.Z. Paltiel, es una fórmula para el fracaso⁹³.

De ahí la importancia de generar una genuina y firme voluntad política a favor de reformas auténticas. En este sentido, es de capital importancia, la presión pública permanente de la ciudadanía, demandando una política limpia y transparente, y una competencia electoral efectiva. El papel del sector privado, de los medios y de las organizaciones de la sociedad civil es igualmente crítico. Debe generarse asimismo, un cambio positivo en la cultura política. Pero, obviamente, la responsabilidad principal recae en los políticos, quienes deben demostrar preocupación genuina por mejorar sus estándares éticos y por llevar a cabo un cambio real en la manera de hacer política. Su reputación y credibilidad como actores centrales del juego democrático depende de ello. Por lo tanto, además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe existir de parte de los dirigentes partidarios un verdadero compromiso de respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin el cual no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

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

Esperamos, por tanto, que esta obra aporte al debate y a la reflexión, y estimule un proceso de reformas en materia del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, que ayude a mejorar su imagen y a recuperar su credibilidad y prestigio, contribuyendo de este modo a su fortalecimiento e institucionalización, así como a la gobernabilidad democrática en la región.

⁹³ Paltiel, Khayyam Zev (1976).

Bibliografía

- Arias, C. (2004). "Hacia una agenda interamericana de reforma y modernización de los partidos políticos". En: www.observatorioelectoral.org
- Ballington, J. (2003). Gender equality in political party funding. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaign*. Sweden: International IDEA.
- BID/OEA/IDEA (2004). Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José: BID/OEA/IDEA.
- Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Casas, K. (2004). Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina. En: Transparencia International. *Informe Global sobre Corrupción*. www.transparency.org
- Centro Carter (2003). *El financiamiento de la democracia en las Américas: Partidos políticos, campañas y elecciones*. Atlanta: Serie Especial de Conferencias, 17-19 marzo de 2003.
- De la Calle, H. (1998). Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- Doublet, Y. (2003). *Financiamiento, corrupción y gobierno*. En: Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Ferreira Rubio, D. (1997). *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Ferreira Rubio, D. (1998). El control del financiamiento de la política. En: *Revista Escenarios Alternativos*, 4, Buenos Aires.
- Fogg K. et al (2003). Conclusion. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaign*. Sweden: International IDEA.
- Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (2003). *La crisis de los partidos políticos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para*

la reforma y modernización de los partidos políticos. Washington: OEA
www.upd.oas.org/fiapp

Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (2004). *¿Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?* Washington: Memoria del taller sobre la participación política de la mujer, celebrado el 16 de diciembre de 2003, OEA/IDEA. www.upd.oas.org/fiapp

Gidlund, G. (1991). Public investments in Swedish democracy. En: *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.

Goodwin-Gill, G. (1994) *Elecciones libres y justas*. Derecho Internacional y práctica. Unión Parlamentaria: Ginebra.

González-Varas, S. (1995). *La financiación de los partidos políticos*. Editorial Dykinson, Madrid.

Hernández, M. P. (2003). *Financiamiento de los partidos políticos. Replanteamiento y estudio comparado en Iberoamérica*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, España, diciembre 2003. www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm

Htun, Mala N. (2002) *Mujeres y poder político en Latinoamérica*. En: Ballington, J. & Méndez, M. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Sweden: International IDEA.

International IDEA (2003). *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

Latinobarómetro (2004). www.latinobarometro.org

Malem, Jorge (2003). *Financiamiento, corrupción y gobierno*. En: Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.

Mojobi, E.H. (2003). Africa Francófona. En: Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.

Nassmacher, K. H. (1992). Comparing party and campaign finance in Western democracies. En: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Editado por Arthur Gunlicks, Westview Press, Inc. Boulder-San Francisco-Oxford.

Nassmacher, K.H. (2003). *Funding of political parties and election campaigns*. Handbook Series, Chapter 8, p.139. Sweden: International IDEA.

- Nassmacher, K.H. & Koole, R. (2003). *Europa Continental*. En: Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Navas, X. (1998). La financiación electoral en América Latina, subvenciones y Gastos. En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Compilado por Nohlen, D.; Picado, S. y Zovatto, D. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ Universidad de Heidelberg/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.
- Organización de los Estados Americanos y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2003). Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes. En: www.upd.oas.org/fiapp
- Paltiel, K. (1976). *Party, Candidate and Election Finance: A Background Report*. Ottawa: Royal Commission on Corporate Concentration: available from Print and Publications, Supply and Services Canada.
- Panbianco, A. (1990). *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rial, J. (1999). *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir*. Lima: documento.
- Sartori, G. (1999). *El homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- Transparencia Internacional (2004). *Informe Global sobre Corrupción*. En: www.transparency.org
- USAID (2003). *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington: Technical Publications Series.
- Velásquez, L. (2003). *Perspectiva de género y financiamiento de campañas y partidos políticos*. Documento preparado para la investigación sobre financiamiento y campañas, OEA/IDEA.
- Ward, G. (2004). El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político. En: Transparencia Internacional. *Informe Global sobre Corrupción*. www.transparency.org
- Woldenberg, J. (2003) Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y Contienda Político-Electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/ Instituto Federal Electoral.
- World Bank (2000). World Development Indicators. En: www.worldbank.org

- 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.
- Zovatto, D. (2004). *Dinero y Política en América Latina: una visión comparada*. San José: Cuadernos de Ciencias Sociales, No.130, FLACSO.