Sesión 2: Naturaleza del financiamiento: público, privado y mixto

Por Humberto de la Calle

Colombia

Introducción

El documento contiene una visión comparativa de las variables "Financiación Pública/ Financiación Privada" en la región. Se excluyen los Estados insulares del Caribe, cuyo estudio se acometerá en fase posterior. Este trabajo no pretende ser una pieza académica que agote la cuestión, sino un instrumento práctico, bastante resumido, dirigido a los operadores de la política, para sintonizar la discusión en un punto de partida común.

Aunque existen avances en el desarrollo de la democracia representativa, la financiación de partidos y campañas sigue siendo un tema problemático y complejo que afecta gravemente la solvencia del sistema político. Un análisis de la realidad, la legislación y el comportamiento de las instituciones, muestra serias insuficiencias. La eficacia de las soluciones propuestas es puesta a prueba permanentemente en todo el Hemisferio.

Conceptos básicos. Descripción de los problemas

No es posible concebir en la actualidad el ejercicio de la política sin dinero. La relación entre dinero y política, es pues, una relación de necesidad que podría ser neutra y escapar a consideraciones valorativas, si no fuera porque algunas circunstancias han generado serias preocupaciones. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- a. <u>Incrementos de Costos</u>: La casi unanimidad de los analistas considera que los costos de la política han aumentado considerablemente. A ello han contribuido la fragmentación de los partidos, la excesiva personalización del liderazgo, el debilitamiento de los grandes patrones ideológicos y la incidencia de los medios electrónicos¹ de comunicación.²
- **b.** Concentración de donantes: Unos pocos magnates aportan un altísimo porcentaje de los ingresos de candidatos y partidos. Esta circunstancia afecta la transparencia en la toma de decisiones.
- c. Concentración de donatarios: Lo cual puede vulnerar la equidad en la contienda democrática.

¹ Habrá estudio separado sobre medios de comunicación durante el Seminario.

² En contra, Pinto-Duschinsky, Michael en *Comparative Análisis on the Financing of Electoral Campaigns and political parties.* San José, Octubre de 2002. No publicado. También Sorauf, J. Frank. *Inside Campaign Finance*. Yale University Press, 1992.

- d. <u>Dineros oscuros y aportes ilegales</u>: Las denuncias sobre financiación ilegal no respetan fronteras. En algunos casos, el dinero proviene de actividades ilegales, lavado de activos, corrupción y narcotráfico. Parte de la financiación informal, o no reconocida, se deriva de la utilización indebida de recursos y servicios públicos a través de redes clientelistas.

 Algunas conductas que se enmarcan dentro del concepto de clientelismo podrían ser entre otras: Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios) y creación de empleos inexistentes, compra de votos, recepción de dinero a cambio de favores y tráfico de influencias.
- e. <u>Debilidad institucional.</u> Muchas veces los controles fracasan. En varios casos, la capacidad estatal para hacer cumplir la ley es insuficiente. Hay un entorno de impunidad.

Estado del Arte. Modelos existentes.

La reacción más común frente a estos problemas ha sido la de agregar financiación de origen público (en proporción variable) a la financiación privada, así como disponer de controles tales como topes máximos, rendición de cuentas y publicidad de las finanzas.

Una ojeada sobre el panorama actual en cuanto a las características formales del régimen de financiamiento arroja lo siguiente:

- a. En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (salvo en Venezuela) el sistema de financiamiento mixto, es decir en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas.
- **b.** La mayoría de los países cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación, etc.)
- c. Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de cuatro tipos fundamentalmente: equitativo (por partes iguales), proporcional a la fuerza electoral; un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra parte de acuerdo a la fuerza electoral; y otro método combinado en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo a la representación parlamentaria; sin embargo, predomina la fórmula por fuerza electoral, seguida por la fórmula híbrida que combina la fuerza electoral y la distribución por partes iguales.
- d. En la mayor parte de los países 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 y cuenten con representación parlamentaria.

- e. En cuanto al desembolso del financiamiento público no existe un patrón homogéneo, pues en algunos países éste se realiza después de las elecciones (reembolso), en otros en la etapa previa a las elecciones, y en un tercer grupo de países el desembolso se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios.
- f. La mayor parte de los países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada, predominando las prohibiciones a donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros; a algún tipo de contribución no-individual y a las contribuciones anónimas.
- g. En algunos de los países se establecen límites al monto de las contribuciones privadas.
- h. En la mayoría de los países 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.
- i. En casi todos los países existe algún órgano encargado del control y la fiscalización de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
- j. Finalmente, en la mayor parte de los países se 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 y, por el otro (aunque en menor medida) las que conllevan la eliminación del registro partidario o bien reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley".³

Valores subyacentes. Objetivos.

Hay una trilogía básica: <u>Equidad</u>, a fin de evitar que el monto de recursos utilizados genere ventajas injustas a favor de algunos de los contendientes. <u>Fomento de la participación</u>, ⁴ para que la falta de dinero no sea un obstáculo insalvable en el ejercicio de la actividad política o que impida la difusión apropiada del mensaje. Y <u>transparencia</u> a fin de aumentar la confianza pública y asegurar la mayor <u>legitimidad política</u>.

Se optó por el financiamiento público parcial como una manera de disminuir la incidencia de intereses particulares en la acción política. Se parte de la base de que el papel de los partidos es determinante en los sistemas democráticos a los cuales suele concebírseles como asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de interés general.

Como desarrollo de los mencionados valores, los regímenes de financiación de la política buscan uno o varios de estos objetivos:

⁴ No hay prueba de que la utilización de fondos públicos haya aumentado la participación de los electores.

³ En este y en otros apartes, se ha tomado en consideración el documento no publicado *Dinero y Política en América latina: una visión comparada.* Daniel Zovatto. San José. Octubre 2002

- a. Promover condiciones de igualdad política.
- b. Luchar contra la corrupción.
- c. Reducir los costos de las campañas. Establecer períodos más breves de duración.
- d. Preservar la integridad del sistema político.
- e. Fortalecer los partidos.
- f. Brindar mayor y más equilibrada información al público sobre las plataformas de los partidos y candidatos.
- g. Propiciar un mejor uso del dinero gastado en la política invirtiéndolo en actividades más productivas y no sólo en el alimento fugaz de las insaciables maquinarias electorales.
- h. Fortalecer la legislación y las instituciones, particularmente los organismos de control.
- i. Combatir la impunidad.

Desde la perspectiva del deber ser, podría formularse la quintaesencia de los valores sobre los cuales hay alto grado de consenso, mediante una especie de decálogo de la financiación política, en los siguientes términos:

- a. Habrá transparencia en los ingresos y gastos de las campañas y los partidos. Las cuentas de los partidos serán públicas.
- **b.** La ayuda estatal será aplicada de manera que cree mayor equidad en la contienda política.
- **c.** Se buscará evitar la influencia de grupos privilegiados sobre los gobiernos elegidos. El triunfador no debe tomar posesión del gobierno como si fuera un botín.
- d. No habrá aportes extranjeros.
- e. No habrá aportes anónimos.
- f. No habrá aportes de fuentes vinculadas al crimen o a otras actividades dudosas.
- **g.** Las regulaciones tratarán de impedir al máximo que se vulnere la libertad de expresión política.
- h. Las regulaciones deben buscar que se requiera menos dinero y no más dinero en la contienda política.
- i. Habrá organismos dedicados a aplicar estos preceptos.
- j. Se castigará a los infractores.

Tendencias y opciones. Ventajas y desventajas.

Financiación pública privada o mixta?

Son ya pocos los que defienden la financiación puramente privada. En la región, con excepción de Venezuela como se dijo, ningún Estado ha optado por un esquema de financiación exclusivamente privado. Hay financiación mixta en todos los demás, con una incidencia variable de los aportes privados. Aunque casi nadie

defiende una financiación exclusivamente pública, dos países merecen mención especial.

En México, a consecuencia de modificaciones importantes en el sistema político, se ha ampliado la financiación pública hasta cifras ubicadas alrededor del 90% de la financiación total. Algunos⁵ piensan que se trata de un esfuerzo puntual dirigido a buscar una mayor equidad.

Colombia discute en la actualidad una reforma constitucional para prohibir la financiación privada. Hay un ambiente al parecer favorable a este tipo de solución.

Chile y Perú sólo cuentan con financiamiento público indirecto y bastante reducido.

Hay que examinar si la propuesta de acoger un método de financiación pública integral y excluyente no solo no corrige los vicios que pretende solucionar, sino que los agrava.

Quienes acuden a la financiación ilegal no van a dejar de hacerlo simplemente porque su conducta sea prohibida. En tales condiciones, es posible que la financiación enteramente estatal simplemente aumente el dinero gastado, en vez de sustituirlo. La prohibición puede acrecentar el monto del dinero no registrado formalmente. Asimismo, algunos creen que este tipo de solución tiende a burocratizar los partidos y a desconectarlos de la sociedad. Es preciso también tomar en consideración los efectos fiscales de una decisión de esta naturaleza. En general, el financiamiento público debería basarse en un sistema que permita modular su monto en relación con variables económico-financieras como sucede en Costa Rica.

Un régimen mixto (con un buen balance entre dineros públicos y privados) y con la aplicación de controles es seguramente el mejor camino.

Criterios para la distribución de bienes públicos.

En los extremos tenemos a quienes creen que una distribución verdaderamente democrática debe servirse de un solo criterio: proporcionalidad respecto de los resultados electorales. Al otro lado hay quienes arguyen que si uno de los valores esenciales en esta arquitectura institucional es la equidad el único criterio es el de la igualdad. Las tendencias mayoritarias van hacia una combinación: una especie de piso mínimo igualitario y de allí en adelante, una aplicación proporcional a los votos o a los escaños obtenidos. Una subespecie se refiere a los *matching funds*: entrega de fondos públicos en función de las donaciones privadas recibidas.

En todo caso, toda evaluación de opciones debe tomar en cuenta que la Financiación no es un elemento aislado. Influye y a la vez se ve influido por el

⁵ Molinar Horcasitas, Juan. Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del Sistema de Partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera. Internet www.trife.gob.mx

<u>régimen de partidos</u> y el sistema político general, tomado en su integralidad, es decir, tanto los elementos formales como los reales.

Límites a las donaciones individuales y a los gastos de campaña?

Aquí también puede decirse que mayoritariamente se abre paso una respuesta positiva al anterior interrogante, aunque en los Estados Unidos existe la idea de que tales prohibiciones pueden violar la libertad de expresión. No hay una tendencia generalizada. Algunos países establecen limitaciones, bien sea por origen o por monto de los recursos. Colombia sólo tiene límites a la inversión global en cada campaña. El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay carecen de límites.

Rendición de Cuentas.

Este es uno de los elementos clave. La tendencia generalizada es que los partidos deben rendir cuentas. También los candidatos en Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela. También en algunos, se debe identificar al donante. Las cuentas son públicas en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Perú.

Barreras para el acceso al financiamiento?

Como es natural, países como Perú y Chile que sólo poseen una débil financiación pública (indirecta), carecen de barreras legales. Tampoco la tienen El Salvador, Honduras y Paraguay. Venezuela está por fuera dado que no tiene financiación pública. En los demás, existen ciertos requisitos o barreras, generalmente calculados sobre un porcentaje de las votaciones.

Órganos de Control.

Salvo Uruguay, hay órganos de control en todos los países latinoamericanos. Existen generalizadamente órganos especializados (Consejos Electorales, etc.). En algunos casos hay jueces especializados. En otros, se combina la acción de éstos con la de otros cuerpos estatales, tales como las contralorías generales.

Quién recibe los aportes?

Dependiendo de la dispersión del régimen de partidos, algunos países permiten que tanto los partidos, como los candidatos y organizaciones de apoyo reciban aportes. Esto dificulta la tarea de control.

⁶ Para Herbert Alexander "Encontrar la forma de proteger la integridad del proceso electoral y al mismo tiempo respetar el derecho a la libre expresión, es el problema fundamental que deben encarar quienes quieren reformar el financiamiento de las campañas electorales (USIA. Temas de Democracia, Publicaciones Electrónicas de USIS, Vol .1, No. 13, septiembre de 1996. Página. 1).

⁷ Habrá estudio separado de este tema durante el Seminario

6. Grado de consenso. Una matriz dinámica.

Existe consenso entre los partidos acerca de la necesidad de contar con mecanismos legales para garantizar la transparencia sobre el origen, manejo y aplicación de los recursos financieros? Un obstáculo es el del doble lenguaje utilizado. En general, las cúpulas de los partidos, sujetas por definición a un mayor escrutinio ciudadano y de los medios de comunicación, aparecen más inclinadas a aceptar diversos mecanismos. Los políticos de base, en cambio, son reticentes a los distintos avances, cuando no violan francamente las normas. Mirando otro aspecto de la cuestión, podría hacerse una especie de tabla de variables, que muestre la actitud dinámica de cada partido en función de sus características y la respuesta esperada en cada caso. Un esquema preliminar podría formularse así:

- a. mayor crisis (esto es, a mayor vulnerabilidad de los Partidos), mayor deseo de aumentar la financiación pública.
- **b.** mayor disgregación de los partidos, mayor énfasis en que la financiación vaya a los candidatos.
- c. mayor tamaño del partido, mayor interés en adoptar mecanismos de distribución con alta incidencia del volumen electoral. A menor tamaño, mayor defensa de mecanismos neutrales.
- **d.** mientras más nuevo y menos votado el partido, mayor interés en la distribución anticipada.
- e. más clientelismo, menos aceptación de mecanismos de control.
- f. mientras mayor sea el peso de la opinión en la votación obtenida por un partido, menos resistencia a organismos de control independientes.
- g. mientras más cerrada y protegida esté la economía, mayor tendencia de los grupos económicos a incidir de manera determinante en la financiación de la contienda electoral.
 8
- h. mayor arraigo y tradición de un partido, mayor resistencia a la prohibición de las donaciones de personas jurídicas.

Los postulados anteriores deberán ser sometidos a un mayor escrutinio empírico. Se sugiere emprender investigaciones en relación con estos puntos.

Un buen sistema de financiación: el mejor negocio.

La credibilidad de los operadores de la política, y el sistema democrático representativo, atraviesan por una crisis de confianza. Esto es particularmente cierto en Latinoamérica. No hay mejor negocio para todos, pero principalmente para aquéllos, que mejorar el grado de legitimidad y confianza en las instituciones. Poner en marcha un sistema equitativo y transparente de financiación es una buena manera de comenzar a lograr ese objetivo.

⁸ Sobre este tema, Fernando Carrillo (internet, Google, pg. 4)

⁹ Ver *Democracias in Development*, Payne, Zovatto, Carrillo, Allamand, IDB, 2002, particularmente el Capítulo 2, *Gauging Public Support for Democracy*.