SFDE - SELA - 02

LA FINANCIACION DE LA POLÍTICA EN AMERICA LATINA UNA VISION COMPARADA

Steven Griner
Coordinador General
Foro Interamericano de Partidos Políticos, UPD/OEA

Dr. Daniel Zovatto
Senior Executive
International IDEA

I. Introducción

La relación entre el dinero y la política ha sido es y seguirá siendo compleja, pero constituye al mismo tiempo una cuestión clave para la salud y la calidad de la democracia. Como bien expresa Giovanni Sartori "Más que ningún otro factor (...) es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia"[1].

Por "financiamiento de la política", entendido el término en sentido estricto, hacemos referencia en este trabajo a "la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes".

El financiamiento de los partidos y de las elecciones, necesidad y problema a la vez, importa al menos por las siguientes cuatro razones:

(i) Para garantizar condiciones de **equidad** durante la contienda electoral.
(ii) Para garantizar condiciones de **transparencia y rendición de cuentas** acerca del origen y destino de los recursos (públicos y privados) empleados en el quehacer político.
(iii) Para asegurar un mínimo de razonabilidad en el uso de recursos públicos destinados a financiar la actividad política.
(iv) Para **evitar,** lo más que se pueda, el **tráfico de influencias** y las causas de **corrupción** política, así como para **prevenir,** hasta donde ello sea posible, el ingreso de dinero del **crimen organizado** y, de manera especial, del **narcodinero**.

Pero más allá de estos cuatro objetivos centrales (buscar la equidad en la contienda política, reducir el costo de las campañas, evitar la corrupción y preservar la independencia de los elegidos, con lo cual el sistema político gana legitimidad) existen al mismo tiempo, dependiendo de las circunstancias nacionales, "objetivos intermedios".

Si bien no estamos ante un tema nuevo, ya que el mismo ha acompañado a los partidos desde su aparición, esta cuestión presenta hoy características muy especiales respecto

[1] Citado en: R. BECERRA; P. SALAZAR y J. WOLDENBERG. *La reforma electoral de 1997: una descripción general*. Capítulo 3. Las Nuevas Condiciones de la Competencia. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 103-124.

del pasado, debido entre otras razones a la nueva manera de hacer política, cada vez más apoyada en los medios de comunicación (videopolítica)[2].

Por otra parte, si bien en America Latina este tema estuvo bastante descuidado durante la primera etapa de la transición, en los últimos años viene recibiendo una creciente atención en la mayor parte de los países, habiéndose convertido en muchos de éstos en una verdadera "manzana de la discordia". Hoy se reconoce que el problema existe, y que sin perjuicio de ciertos avances, en la mayoría de los países esta problemática tiende a agravarse y es preciso hacerle frente. Consecuencia de todo ello, el tema forma parte hoy de las reformas políticas de la segunda generación y ocupa un lugar central dentro de la *agenda reformadora.*

Se reconoce que los costos de las campañas han crecido de manera importante mientras que los ingresos de los partidos han disminuido de manera significativa generando problemas de "caja" que en muchos casos ha abierto la puerta al financiamiento ilegal. Las razones que explican el crecimiento de los gastos electorales radican, entre otras, en el papel que viene jugando el marketing político, el creciente uso de técnicos y consejeros, la proliferación de *focus groups* y encuestas de opinión pero, por sobre todo, la necesidad inagotable de acudir a los medios electrónicos de comunicación, entre los cuales juega un papel determinante la televisión, cuyo uso es uno de los temas preponderantes de la discusión en la actualidad. La tendencia de los partidos es a usar la televisión, no solo mediante intervenciones de los candidatos a la manera tradicional, sino mediante la utilización de propaganda, y a buscar su abaratamiento, proponiendo incluso que el Estado asuma los costos o que los medios televisivos tengan la obligación, incluso gratuita, de difundir los correspondientes mensajes. Aquí se plantea un grave problema fiscal y constitucional, relacionado con la libertad de expresión. En todo caso, los partidos suelen creer que el uso de la televisión es determinante para el resultado electoral, y en consecuencia, creen también que el dinero tiene gran influencia en los resultados electorales.

El tema de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales guarda hoy estrecha relación con la crisis de la ética en la función pública y suele asociarse, con bastante frecuencia, con los escándalos de corrupción y tráfico de influencias.

Asimismo, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto democrático de nuestros días. Los escándalos continuos de corrupción por una parte, y de narco-financiamiento por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad política. El desconocimiento público que existe actualmente sobre el funcionamiento de los partidos en general y específicamente su comportamiento financiero, rodea de desconfianza la actividad partidaria y el proceso democrático, colocando de este modo la "política bajo sospecha". Esta sospecha proviene no sólo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados, sino también de la "apariencia de corrupción" originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos.

---

[2] Ver al respecto: G. SARTORI. *El Homo Videns. La sociedad teledirigida.* México, Taurus, 1999, p.159.

Los escándalos asociados a la financiación tienen también su lado positivo, en la medida que generan, como reacción a éstos, los incentivos para la búsqueda de soluciones. Vale la pena recordar en este sentido la frase de K.D. Ewing quien en su libro sobre la situación del Canadá señaló que "el escándalo ha sido con frecuencia la partera de las reformas"[3].

Hay que comprender la verdadera naturaleza de esta problemática a la luz de la experiencia comparada: este es un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 40 años, se le denomina la "legislación interminable".

Finalmente, es importante buscar un balance entre las regulaciones en materia de financiación y el derecho a la libertad de expresión. Como bien señala 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"[4].

II. Mapeo Comparado Latinoamericano

A. Características formales[5]

Entre las características formales más relevantes encontramos:

i) En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (salvo en Venezuela que cuenta únicamente con financiamiento privado) 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 para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas. (Ver Anexo: Cuadro No.2).

ii) La mayoría de los países cuentan dentro de su financiamiento público tanto con subvenciones directas (en dinero o bonos) como indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación, acceso gratuito a los medios, etc.). En cuanto a los fines del financiamiento público, en once países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana) se lo utiliza para financiar tanto las actividades ordinarias de los partidos como los gastos de campañas electorales, mientras en cuatro países (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Uruguay) el financiamiento público es sólo para costear los gastos electorales. Ningún país de América Latina utiliza el financiamiento público para

[3] K.D. Ewing. *Money, politics and law. A study of electoral campaign finance reform in Canada*,Oxford 1992, p. 8.

[4] Citado en H. de la Calle. Dinero *y Contienda Política-Electoral: Retos para la Democracia.* Ponencia presentada en Seminario Dinero y Política, México, junio de 2001.

[5] D. Zovatto. *Dinero y Política en América Latina: una visión comparada latinoamericana.* Este artículo será publicado próximamente por el Instituto Federal Electoral de México en la obra *Dinero y Política.*

costear únicamente los gastos ordinarios de los partidos políticos. (Ver Anexo: Cuadro No.3)

iii) Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: (a) proporcional a la fuerza electoral (el más común de todos, en nueve países: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Uruguay); (b) un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo a la fuerza electoral (cinco países: Argentina, Ecuador, México, Panamá, Paraguay); y (c) otro método combinado en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo a la representación parlamentaria (Paraguay). (Ver Anexo: Cuadro No.4)

iv) La mayor parte de los países prevén algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público (doce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay). Estas refieren específicamente a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria. (Ver Anexo: Cuadro No.4)

v) En cuanto al momento para el desembolso del financiamiento público no existe un patrón homogéneo, pues mientras en seis países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay) éste se realiza después de las elecciones (reembolso), en otros seis, el desembolso se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana) y en uno (Argentina) en cambio se produce durante la etapa previa a las elecciones. (Ver Anexo: Cuadro No.5)

vi) Respecto del financiamiento público indirecto, este se refiere, principalmente, al acceso gratuito a medios de comunicación, exención de impuestos, incentivos para la divulgación y distribución de publicaciones, campañas de motivación al voto, facilidadades para el transporte el día de las elecciones. (Ver Anexo: Cuadro No.6)

vii) La mayor parte de países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada, predominando las prohibiciones a donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (regulada en once países: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana, Venezuela); a ciertos tipos de contribución no-individual y a las contribuciones anónimas. (Ver Anexo: Cuadro No.7).

viii) Un buen número de países (7 en total: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Paraguay) establecen límites a las contribuciones privadas en cuanto al monto de las mismas. (Ver Anexo: Cuadro No.8)

ix) En la mayoría de los países se otorga a los partidos 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. (Ver Anexo: Cuadro No.9)

x) En todos los países, con excepción de Uruguay, 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. (Ver Anexo: Cuadro No.10)

xi) Finalmente, la mayor parte de los países prevén 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 la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.

B. Situación Actual

Sin embargo, una lectura que vaya más allá del marco jurídico permite constatar la existencia de un amplia brecha entre la norma y la práctica. En este sentido, un examen de la vigencia real y no tan solo formal de la normativa evidencia las siguientes características:

1. Un sistema mixto, a excepción de Venezuela, con una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas (prohibición en cuanto al origen de ciertas contribuciones y fijación de montos máximos permitidos). No obstante, en la práctica, estas limitaciones formales tienen escasa vigencia. Por otra parte, estos rasgos formales contrastan empero con la percepción generalizada de que las donaciones privadas, en la mayoría de los países de la región, superan ampliamente a los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etc.

2. Este lado oscuro del financiamiento de la política viene propiciando reformas tendentes a lograr mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas, proceso que, sin perjuicio de ciertos logros, lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesarias.

3. Debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones, prácticas políticas hasta ahora favorables a la transgresión), el financiamiento público más que sustitutivo del privado, ha funcionado hasta ahora como aditivo del mismo. Por ello, y pese a su importancia, el impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

4 Se constata igualmente una tendencia clara a favor del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.

5. Mientras ciertos temas rayan el límite de la sobrerregulación, otros en cambio (por ejemplo el acceso equitativo a los medios de comunicación, especialmente a la televisión), están subregulados o no regulados del todo. Esta es una de las grandes lagunas que existen hoy a nivel regional, a excepción de unos pocos países (Brasil, Chile, México), ya que en tiempos de la videopolítica es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y, por ende, donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (en muchos países entre el 40% y el 70% del total de los gastos).

6. Pero el verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes, pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como de un régimen eficaz de sanciones. En muchos casos, estos mecanismos constituyen verdaderas "autopsias de lo ilícito", debido a que actúan de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.

7. Finalmente, se observa 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.

III. Las Principales Tendencias en Materia de Reforma

Un análisis de las tendencias vigentes en América Latina en el ámbito del financiamiento permite identificar, como cuestiones principales del debate reformador, las siguientes seis cuestiones:

(1) ¿Qué tanta regulación?
(2) Mecanismos de financiamiento: Dos cuestiones: (i) Público, Privado o Mixto y (ii) en caso de público o mixto, ¿cuánto de dinero público?
(3) ¿Cuáles elecciones deben ser objeto de financiación publica?
(4) ¿Cuáles actividades deben ser financiadas: solo las electorales, solo las ordinarias de los partidos políticos, ambas, otras?
(4) Campañas electorales y acceso a los medios de comunicación: disparador del gasto electoral
(5) Contribuciones individuales (prohibiciones y límites)
(6) Organos, mecanismos de control y sanciones

En cuanto a la primera cuestión hay tendencias para todos los gustos, desde los minimalistas hasta los maximalistas en **materia de regulación**. En nuestro caso, somos partidarios de contar con un adecuado marco regulatorio en esta materia, pero sin depositar expectativas exageradas en el poder de las normas ni caer en sobrerregulaciones innecesarias. Siguiendo en este tema a Karl Heinz Nassmacher, quien ha dicho que " toda sobrerregulación es un desafio a la imaginación de quienes

tratan de ser más astutos que la Ley"[6], creemos que la clave de toda regulación eficaz pasa necesariamente por su razonabilidad.

En cuanto a los **mecanismos de financiamiento**[7], un análisis comparado muestra que mientras los países de Europa continental vienen poniendo más énfasis en el financiamiento privado (sin descartar por ello el financiamiento público), o bien buscando un mejor equilibrio e interrelación entre el financiamiento privado y el financiamiento público, en nuestra región no hay una tendencia clara ni a favor del financiamiento público ni a favor del financiamiento privado.

A favor del financiamiento público cabe citar el caso de la Reforma Mexicana de 1996 que si bien estableció un sistema mixto, es predominantemente público (90% público y 10% privado). En esta misma dirección pareciera marchar Colombia, país que agobiado por los escándalos de narcofinanciamiento está considerando establecer que la totalidad de la financiación de las campañas presidenciales quede a cargo exclusivamente del Estado. En Argentina en algun momento se trató tambien de impulsar un proyecto de ley en esta misma dirección. Por el contrario, la nueva Constitución Venezolana de 1999 abolió todo tipo de financiamiento público, mientras que países como Perú y Chile solo cuentan con financiamiento público indirecto.

En cuanto a las **actividades objeto de financiación**, la tendencia mayoritaria presente en las últimas reformas y/o proyectos de reforma hoy en discusión va en dirección a lograr financiar tanto los gastos de las campañas electorales así como los gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos políticos.

Otra tendencia presente hoy en un buen número de países de América Latina es la que va dirigida a lograr una disminución del uso de los recursos públicos que reciben los partidos en materia de propaganda electoral y, por el otro, un aumento de los gastos destinados al fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluida la realización de campañas de educación cívica y de labores de formación y capacitación de cuadros.

En cuanto a las **campañas electorales**, la tendencia en la mayoría de los países de América Latina que están discutiendo proyectos de reforma en esta materia va en dirección de reducir su duración. Otras medidas dentro de esta tendencia pasan por el establecimiento de topes a los gastos, así como en favor de disminuir los gastos de propaganda, en especial los que tienen que ver con los medios de comunicación electrónica, particularmente la televisión.

Estas medidas son centrales no sólo para disminuir la necesidad de dinero a que deben hacer frente los partidos políticos, sino también para mejorar las condiciones de equidad de la contienda electoral. En suma, existe hoy una clara tendencia en favor de lograr controlar los disparadores del gasto electoral, en especial a través de: (i) reducir la duración de las campañas, (ii) poner límites a los gastos que se puedan hacer en los medios, (iii) facilitar vía recursos públicos un acceso lo más equitativo posible de todos

---

[6] K. NASSMACHER. "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies". En A. GUNLICKS, Edit. *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe.* San Francisco-Oxford, Wesview Press, Inc. Boulder, No. 10, 1992, p. 237.

[7] Ver al respecto: H. de la Calle. *Naturaleza del Financiamiento: público, privado y mixto.* Documento presentado en el Foro Interamericano de Partidos Políticos. Vancouver, OEA, diciembre 2002.

los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados), y (iv) propiciar vía autorregulación un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales de parte de los medios de comunicación.

En cuanto a las **contribuciones individuales**, la tendencia mayoritaria es a imponer límites a las mismas, así como el exigir que se de respecto de ellas una amplia publicidad. La publicidad de los aportes privados tiene efectos positivos por varias razones. Uno, permite un mayor control no sólo entre los propios partidos sino también en lo que refiere al control de la ciudadanía. Dos, porque obliga a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia de los donantes sobre los políticos, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, a la vez que permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales fortaleciendo así la confianza ciudadana en el sistema.

Otra tendencia positiva dentro de este ámbito es la de lograr una mayor transparencia mediante la prohibición de los aportes provenientes de personas jurídicas, las contribuciones anónimas así como todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero.

En cuanto a los **órganos y mecanismos de control** así como en materia de **sanciones**, cabe señalar que la tendencia mayoritaria va en dirección del fortalecimiento de ambas cuestiones.

Respecto a los órganos y mecanismos de control cabe señalar que en la mayoría de los países de Latinoamérica éstos son inoperantes y muy deficientes. En relación con los órganos, la tendencia prevaleciente en nuestra región es asignar estas responsabilidades de control a los Tribunales o Comisiones Electorales los cuales en muchos países no cuentan con los recursos económicos, ni técnicos ni profesionales suficientes para desempeñar sus tareas de manera satisfactoria.

Varias de las recientes reformas adoptadas en los últimos años van dirigidas asimismo a tratar de fortalecer los mecanismos de control, en especial a través de las siguientes medidas: (i) hacer de la fiscalización financiera de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural, (ii) regular la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos, (iii) establecer la obligación de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros y no simples revisiones superficiales, y (iv) dotar a los organismos electorales con los medios y recursos necesarios para que puedan cumplir sus funciones de manera independiente y eficaz.

En cuanto a las sanciones cabe señalar que en la mayoría de los países son ineficaces. La tendencia vigente en América latina pasa hoy por lograr un endurecimiento del régimen de sanciones a la vez que establecer mecanismos para asegurar que éstas se apliquen cuando se hayan producido las violaciones legales respectivas. Además de las tradicionales sanciones basadas en multas (hoy las más comunes) algunos países están legislando en el sentido de crear la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, a la vez que nuevas sanciones tales como la inelegibilidad por tiempo determinado del candidato infractor, o bien la anulación o revocatoria del mandato en aquellos casos en que este ya hubiese resultado.

IV. Consideraciones Finales

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

Una, la estrecha vinculación del tema tanto con las características específicas del sistema político en general, como con 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 evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes. Así por ejemplo, mientras en los países escandinavos la publicación de los gastos electorales y de las fuentes de financiamiento son percibidas como una violación al principio fundamental del secreto de voto, en otros países (Alemania y Canadá), por el contrario, son vistos como una garantía de la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar debidamente informada.

Otras **cuatro consideraciones** son pertinentes en relación con este tema.

La primera de ellas radica en destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por el esfuerzo reformador y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas como de los efectos no deseados o perversos, evitando caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales.

La segunda pasa por la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación no sea analizada de manera aislada sino como parte integral de la reforma política-electoral en su conjunto. Ello por cuanto sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista e intrapartidista -en especial si se quiere avanzar en materia de elecciones internas o primarias-, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma.

La tercera consideración es la de aplicar un procedimiento gradual de reforma. Muchas veces, cuando se acude a la vía ordinaria que implica largas y detalladas discusiones en los Congresos, es preferible presentar iniciativas cortas y concretas, que vayan directamente a puntos específicos, antes que grandes formulaciones retóricas que ponen en guardia a los enemigos, y que no tienen ninguna clase de utilidad.

La cuarta y última consideración pasa por evitar tener una visión demasiado paternalista. El exceso de reglamentarismo, que de manera subyacente parte de la base de que el elector será siempre víctima de manipulación y que carece de medios para neutralizarla, produce generalmente menos efecto que un gran esfuerzo en la difusión de los hechos dejando al ciudadano la tarea de tomar sus propias decisiones.

Resumiendo, toda propuesta de reforma en materia de financiación política debiera girar según nuestro parecer en torno a seis objetivos centrales.

1) Fortalecer el sistema de partidos y contribuir a mejorar la calidad de la política;

2) Promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, incluido el espinoso tema del acceso a los medios de comunicación, especialmente a la televisión[8];

3) Propiciar mayores niveles de publicidad y transparencia, tanto en materia del origen como en lo que hace al destino y uso de los fondos públicos y privados[9];

4) Reducir la necesidad e influencia del dinero (acortando campañas, haciéndolas más austeras mediante la fijación de topes a los gastos electorales e imponiendo limites a las contribuciones individuales);

5) Mejorar el uso del dinero invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia (capacitación y formación de cuadros/fortalecimiento de los partidos) y no derrochándolo en campañas estériles o propaganda negativa; y

6) Fortalecer los mecanismos de control y supervisión así como la independencia, eficacia y desempeño profesional de los órganos de control y del régimen de sanciones (verdadero Talón de Aquiles del sistema actual);

Sin embargo y pese a la importancia que una reforma de este tipo podría tener en pro del mejoramiento del sistema actual de financiación de la política, lo importante es tener conciencia de que es imprescindible ir más allá de las reformas electorales. No basta por tanto con recorrer el camino de las reformas legales ni limitarse al necesario fortalecimiento de la arquitectura institucional. Todos sabemos que las normas aisladas no son la solución del problema.

En otras palabras, las reformas legales 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 mismo de los políticos. La transparencia, la ética, la razonabilidad del financiamiento público y privado dependen en gran medida de las conductas de los dirigentes pero también de la actitud vigilante y militante de los ciudadanos y de las veedurías ciudadanas, así como de los medios de comunicación. Por las características propias del desarrollo institucional de la región, tanto la rendición de cuentas por parte de las autoridades, como la vigilancia de la práctica política por parte de la ciudadanía, constituyen hábitos de una cultura democrática que sólo podrá enraizarse a través del aprendizaje sistemático y de la participación. Aunque la sociedad civil ha empezado en algunos países de la región a tener un rol más activo en el control del financiamiento de la política (tendencia que debe ser fortalecida), aún falta un verdadero compromiso de los actores políticos por respetar las regulaciones y por informar debidamente a los ciudadanos sobre sus movimientos financieros. En este tema hay mucho de entorno cultural y de pedagogía política.

---

[8] Ver al respecto: J. Rial. *Acceso a los medios de comunicación*. Documento presentado en el Foro Interamericano de Partidos Políticos. Vancouver, OEA, diciembre 2002.

[9] Ver al respecto: G. Ward. *Disclosure Requirements in Political Party and Campaign Financing*. Documento presentado en el Foro Interamericano de Partidos Políticos. Vancouver, OEA, diciembre 2002.

De ahí precisamente, la importancia de contar con una estrategia holística que combine por un lado, el mejoramiento del marco normativo, y por el otro el fortalecimiento de los órganos y mecanismos institucionales de control, pero que cuente asimismo con una activa participación de seguimiento y control de parte de la sociedad civil (veedurías ciudadanas y medios). El tema es demasiado serio para dejarlo únicamente en manos de los políticos.

En suma, nuestra época demanda un reacercamiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo vital para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región, la financiación de la política juega un papel central.

ANEXO

Cuadro No 1

Introducción del financiamiento público de los partidos políticos y/o las campañas electorales en América Latina	
País	Año
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1961
Perú	1966 (sólo indirecto)
Venezuela	Incorporada en 1973 y eliminada en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colombia	1985
Chile	1988 (sólo indirecto)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
Rep. Dominicana	1997

Cuadro No 2

Países con financiamiento público		
País	**Financiamiento público directo**	**Financiamiento público indirecto**
Argentina	X	X
Bolivia	X	X
Brasil	X	X
Colombia	X	X
Costa Rica	X	-
Chile	-	X
Ecuador	X	X
El Salvador	X	X
Guatemala	X	X
Honduras	X	X
México	X	X
Nicaragua	X	X
Panamá	X	X
Paraguay	X	X
Perú	-	X
República Dominicana	X	X
Uruguay	X	X
Venezuela	-	-

Cuadro No. 3

Actividades Objeto de Financiamiento Público Directo				
País	**Electoral y partidario**	**Solo electoral**	**Solo partidario**	**Capacitación/ Investigación**
Argentina	X	-	-	X
Bolivia	-	X	-	X
Brasil	X	-	-	X
Colombia	X	-	-	X
Costa Rica	X	-	-	X
Chile	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	-
El Salvador	X	-	-	-
Guatemala	X	-	-	-
Honduras	-	X	-	-
México	X	-	-	X
Nicaragua	-	X	-	-
Panamá	X	-	-	X
Paraguay	X	-	-	-
Perú	-	-	-	-
Rep. Dominicana	X	-	-	-
Uruguay	-	X	-	-
Venezuela	-	-	-	-

Cuadro 4

Financiamiento público directo para campaña electoral: barrera legal y criterios de asignación		
Países	**Barrera legal**	**Criterio de asignación**
Argentina	Partidos reconocidos que hayan participado en la última elección de diputados nacionales.	Mixto (Por fuerza electoral/por igual)
Bolivia	Partidos que hayan obtenido un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional en la elección general precedente (o municipal según corresponda).	Por fuerza electoral
Brasil	Proporcional al número de votos obtenidos en la última elección para la Cámara de Diputados	Por fuerza electoral
Colombia	5% del total de votos válidos para elecciones uninominales. Para la reposición de los gastos de las elecciones plurinominales (parlamentarias y otras), los partidos deben alcanzar por lo menos un tercio de los votos obtenidos por la lista que obtenga escaño con el menor de los residuos.[10]	Por fuerza electoral
Costa Rica	Partidos que obtengan al menos 4% de los sufragios válidos a escala nacional o partidos inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la respectiva provincia o elijan por lo menos un diputado.	Por fuerza electoral
Chile	-	-
Ecuador	Partidos que hayan recibido al menos el cociente del 0.04 de los votos en elecciones pluripersonales.	Mixto (por fuerza electoral / Por igual)
El Salvador	-	Por fuerza electoral
Guatemala	Partidos que obtengan al menos el 4% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales. El cálculo se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección de Presidente y Vicepresidente de la República.	Por fuerza electoral
Honduras	-	Por fuerza electoral
México	2% del total de votos válidos emitidos.	Mixto (Por fuerza electoral/Por igual)

[10] El menor de los residuos en la última elección (1998) fue de 38.000 votos. Por tanto la barrera legal es actualmente de 12, 666.6 votos (38,000 votos ÷ 3 = 12,666.6).

Nicaragua	4% del total de votos válidos emitidos.	Por fuerza electoral
Panamá	5% de los votos válidos de cualquiera de las 3 elecciones: Para Presidente, Legisladores y Corregidores.[11]	Mixto (Por fuerza electoral/ Por igual)
Paraguay	-	Mixto (Por fuerza electoral/ representación parlamentaria)
Perú	-	-
R. Dominicana	Sólo pueden recibir financiamiento aquellos a los que se les haya aprobado candidaturas independientes y los que hayan participado en las dos últimas elecciones generales.	Mixto (Por fuerza electoral/ Por igual)
Uruguay	Haber comparecido en las elecciones internas y primarias y alcanzado el número de votos superior a 500 (mínimo imprescindible para cubrir el cociente de representación).	Por fuerza electoral
Venezuela	-	-

Cuadro No. 5

Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales					
País	**Previo**	**Posterior**	**Previo y Posterior**	**Otros**	**Facilidades para nuevos partidos**
Argentina	X	-	-	-	X
Bolivia	-	-	X	-	-
Brasil	-	-	-	X[12]	-
Colombia	-	X	-	-	-
Costa Rica	-	X	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-
Ecuador	-	X	-	-	-
El Salvador	-	-	X	-	-
Guatemala	-	-	X	-	-
Honduras	-	-	X	-	-
México	-	-	-	X[13]	X
Nicaragua	-	X	-	-	
Panamá	-	-	X	-	X
Paraguay	-	X	-	-	-
Perú	-	-	-	-	-
R. Dominicana	-	-	X	-	X
Uruguay	-	X[14]	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-

[11] Miembros de los consejos municipales.
[12] En Brasil, el Tesoro Nacional distribuye un doceavo del Fondo en el Banco de Brasil, mensualmente.
[13] En México, la legislación electoral no establece de forma expresa el momento de la distribución del financiamiento público para la campaña electoral, como sí lo hace en relación con los fondos para gastos ordinarios. Sin embargo en la práctica, se ha acostumbrado entregar los fondos antes del mes de julio en que se realizan las elecciones. .
[14] Habitualmente se realizan adelantos con antelación al acto electoral, a cuenta de lo que en el futuro podrían tener derecho a percibir. Si se trata de partidos grandes, para recibir estos adelantos hay que firmar como garantía. Si se trata de partidos pequeños, se exigen garantías inmobiliarias o de otro tipo para poder hacer efectivo el adelanto.

Cuadro No. 6

Financiamiento público indirecto						
País	**Acceso gratuito a los medios Públicos y/o privados**	**Exención de impuestos**	**Incentivos para divulgación /distribución de publicaciones**	**Uso de edificios públicos para actividades políticas**	**Motivación al voto**	**Transporte**
Argentina	X	X	-	X	-	-
Bolivia	X	-	-	-	X	-
Brasil	X	X	-	X	-	X
Colombia	X	-	X	-	X	-
Costa Rica	-	-	-	-	-	-
Chile	X	X	-	-	-	-
Ecuador	-	X	-	-	-	-
El Salvador	X[15]	-	-	-	X	X
Guatemala	X	-	X	-	-	-
Honduras	-	X	X	-	X	X
México	X	X	X	X	X	-
Nicaragua	-	X	-	-	-	-
Panamá	X	X	X	X	-	X
Paraguay	X	X	-	-	X	X
Perú	X	-	X	-	X	-
R. Dominicana	X	-	-	-	-	-
Uruguay	X	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-

Cuadro No. 7

Prohibiciones a las contribuciones privadas					
País	**Extranjeras**	**Organizaciones políticas o sociales**	**Personas jurídicas**	**Contratistas del Estado**	**Anóminas**
Argentina	X	X	-	X	X
Bolivia	X	X	-	-	X
Brasil	X	X	-	X	X
Colombia	-	-	-	-	X
Costa Rica	X	-	-	-	-
Chile	X	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	X	X
El Salvador	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	-
Honduras	X	-	-	X	X
México	X	-	-	X	X
Nicaragua	-	-	-	X	X
Panamá	-	-	-	-	-
Paraguay	X	X	X	X	-
Perú	-	-	-	-	-
R. Dominicana	X	-	-	X	-
Uruguay	-	-	-	-	-
Venezuela	X	-	-	X	X

[15] No existe para el caso de los medios privados.

Cuadro No. 8

Límite a las contribuciones privadas		
País	**Límite al tamaño de las contribuciones**	**Tope máximo permitido**
Argentina	X	Personas jurídicas: no más del 1% del monto de los gastos permitidos por partido. Personas físicas: el límite es de 0.5%.
Bolivia	X	10% del presupuesto anual de la organización política (No se conoce presupuesto de los partidos oficialmente).
Brasil .	X	De acuerdo a la Ley Electoral, personas físicas 10% de los rendimientos brutos del donante en el año pre-electoral. Las donaciones y contribuciones de personas jurídicas tienen un límite del 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección. Sin límite de recursos propios del candidato. En la ley de partidos políticos, para personas físicas o jurídicas, cualquier límite de contribuciones en cualquier tiempo.
Colombia	-	-
Costa Rica	X	Contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales: 45 veces el salario mínimo mensual por año.
Chile	X	Autorización requerida para donaciones que excedan 30 Unidades Tributarias Mensuales (UTM).[16]
Ecuador	-	-
El Salvador	-	-
Guatemala	-	-
Honduras	-	-
México	X	El total de donaciones por parte de simpatizantes para un partido no debe exceder el 10% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos por concepto de gastos ordinarios. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite actual equivalente al 0.05 del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.
Nicaragua	-	-
Panamá	-	-
Paraguay	X	5000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas.
Perú	-	-
República Dominicana	-	-
Uruguay	-	-
Venezuela	-	-

[16] Cada UTM (Marzo 2000) equivale a 26,573 pesos chilenos

Cuadro No 9

Acceso a los medios de comunicación			
País	**Prohibición de propaganda pagada en los medios**	**Acceso gratuito a los medios**	**Fórmula de distribución de tiempos Y espacios**
Argentina	-	X	Por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidas oficialmente.
Bolivia	-	X[17]	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos.
Brasil	X (a excepción de la prensa escrita)	X (radio y televisión)	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, 2/3 dividido proporcionalmente al número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados.
Colombia	-	X	Una parte por igual y otra proporcional al número de escaños en el Congreso.
Costa Rica	-	-	-
Chile	X (cinematógrafos y altoparlantes fijos o móviles[18])	X	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos presidenciales; Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. Existen provisiones especiales para los nuevos partidos
Ecuador	-	-	-
El Salvador	-	X[19]	Por igual entre partidos
Guatemala	-	X	Por igual entre partidos. Solo en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer programa político (30 minutos semanales durante los procesos electorales).
Honduras	-	-	-
México	-	X	El 70% del tiempo en forma proporcional a la fuerza electoral y el 30% por igual entre los partidos con representación parlamentaria; y un 4% del total de los tiempos para los nuevos partidos.
Nicaragua	-	-	-
Panamá	-	X	Por igual entre partidos
Paraguay	-	X	Por igual entre partidos
Perú	-	X	Por igual entre partidos participantes en el proceso electoral
R. Dominicana	-	X	Por igual entre partidos
Uruguay	-	X[20]	Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual al 3% de los habilitados para votar.
Venezuela	-	-	-

[17] Se refiere solamente al acceso a los medios del Estado.
[18] La disposición sobre los parlantes fijos o móviles no aplica en discursos o plazas públicas.
[19] No aplica a los medios de comunicación privados.
[20] Aplica en canales y radioemisoras pertenecientes al Sistema Oficial de Difusión Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE).

Cuadro No 10

Órganos de control	
País	**Entes de Control**
Argentina	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral
Bolivia	Órgano Electoral
Brasil	Órgano Electoral
Colombia	Órgano Electoral
Costa Rica	Órgano Electoral /Contraloría General
Chile	Órgano Electoral
Ecuador	Órgano Electoral
El Salvador	Contraloría General
Guatemala	Órgano Electoral
Honduras	Órgano Electoral
México	Órgano Electoral
Nicaragua	Contraloría General, Órgano Electoral, Min. de Hacienda y Crédito
Panamá	Órgano Electoral/Contraloría General
Paraguay	Órgano Electoral
Perú	Órgano Electoral
R. Dominicana	Órgano Electoral/Contraloría General
Uruguay	-
Venezuela	Órgano Electoral