

ESTUDIO COMPARADO DE LAS CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS Y PRÁCTICAS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Daniel Zovatto G.*

ANTECEDENTES POLÍTICOS

La gran mayoría de países de América Latina alcanzó su independencia a inicios del siglo XIX. A partir de este momento, los estados latinoamericanos experimentaron una dinámica política pendular que osciló entre la democracia y el autoritarismo. Particularmente, desde la Segunda Guerra Mundial, la región vivió tres movimientos pendulares. El más reciente movimiento pendular hacia la democracia, que coincide con la tercera ola señalada por Huntington (que afecta áreas periféricas del mundo desarrollado, España, Portugal, Grecia y Turquía, el mundo socialista y parte del Tercer Mundo) se inició en 1974 con la apertura del sistema político brasileño. Esta apertura sirvió de modelo para otros gobiernos militares en la región latinoamericana. El proceso de transición a la democracia emergió también en la región andina a fines de los años 70 (Ecuador, Perú y Bolivia) y en el Cono Sur (Argentina y Uruguay) entre 1983 y 1985. Poco después, entre 1989 y 1990, Chile y Paraguay se unieron a dicho proceso.

Si bien para 1978 en Centroamérica y Sudamérica, los únicos países con sistemas políticos democráticos eran Costa Rica, Surinam, Venezuela y Colombia (aunque en este último caso se cuestionaba el respeto a los derechos humanos y la realización de elecciones libres y justas) (1); para 1990 todos los países de Sudamérica habían empezado a democratizarse. En Centroamérica, a pesar de que la transición dio inicio en la década de los ochenta, el proceso de democratización fue más lento debido en parte a los efectos del conflicto Este-Oeste en la región y a que las fuerzas castrenses continuaron ejerciendo un poder significativo en la escena política de algunos países.

Debido a sus antecedentes políticos, es hasta ahora que América Latina ha podido desarrollar una tradición electoral estable como método para la selección de sus gobernantes, aún a pesar de que muchas constituciones de la región elaboradas inmediatamente después de la independencia contemplaban el principio del sufragio. Usualmente, este último se ponía en práctica de forma esporádica, sin llenar los requisitos necesarios para garantizar la representación democrática, pues con frecuencia servía más bien para legitimar gobiernos de facto o líderes designados previamente mediante mecanismos no democráticos. Así las cosas, el elector "votaba pero no decidía"(2), en tanto, por lo general las autoridades electas, así como el espíritu y contenido de su mandato eran determinados a priori por un pequeño grupo socioeconómico privilegiado.

Aunque en algunos países resta mucho por hacer para prevenir un retroceso hacia prácticas autoritarias, este último movimiento del péndulo que experimentamos actualmente representa el avance hacia la democracia más sostenido, generalizado, inclusivo y con menores regresiones en la historia latinoamericana.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este escrito es analizar, desde una perspectiva comparada, las características jurídicas y prácticas de la ecuación "dinero-política" en América Latina.

Con el propósito de facilitar el estudio comparado de un tema complejo como el que nos ocupa, abordaremos la materia a partir de seis ejes de análisis: I. Democratización, Dinero y

Política; II. Las Características Fundamentales del Financiamiento de la Política; III. Los Sistemas de Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales; IV. El Acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación Social; V. Los Mecanismos e Instituciones de Control; y VI. El Régimen de Sanciones.

Antes de iniciar el análisis, es preciso señalar que el esfuerzo por realizar un estudio comparado sobre el financiamiento de la política enfrenta una serie de limitaciones tanto metodológicas como prácticas. Son muchos todavía los vacíos de conocimiento de variables relacionadas con el financiamiento como: contribuciones extranjeras, fortunas o riquezas personales, reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, fondos secretos, influencia de los grupos de poder (3), así como los vacíos de información --especialmente cuantitativa-- sobre las contribuciones y los gastos de los partidos políticos. Bien lo señala Karl-Heinz Nassmacher parafraseando a Maurice Duverger y a Kenneth Janda: "Información comprensiva sobre toda la actividad partidaria no existe actualmente para ningún país, ni que decir para varios" (4).

Específicamente el estudio comparado sobre el financiamiento de la política en América Latina, tropieza con barreras generadas en gran parte por el hecho de que el financiamiento de los partidos y las campañas electorales emerge como un tema nuevo dentro de la agenda política de la región. No es sino hasta años recientes que en la mayor parte de los países contemplados en este estudio, se ha planteado, como parte del proceso de profundización de la democracia y de cara a una multiplicidad de escándalos de corrupción, la necesidad de reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia en el financiamiento de la política tanto en las nuevas como en las no tan nuevas democracias. Lo anterior conlleva en primer lugar, a disponer de escasa información acerca de los movimientos financieros de los partidos políticos, puesto que la cultura de la transparencia y la obligación de dichas fuerzas de rendir cuentas al Estado y a la sociedad civil, ha estado por lo general ausente en la escena político-partidaria de la región.

En segundo lugar, a pesar de la existencia de regulaciones en la mayor parte de los países de la región, que imponen a los partidos la obligación de transparentar sus finanzas electorales y permanentes, hoy en día ni los mismos partidos ni los órganos de control cuentan con la experiencia acumulada en esta tarea, que garantice que los datos brindados sean exactos y por ende confiables. A esto se suma el agravante de regímenes de sanciones que en algunos casos son inexistentes y en otros no se aplican, lo que conduce a que exista generalmente un débil compromiso por parte de los partidos para reportar la información precisa.

En tercer lugar, en aquellos casos en que se cuenta con información sobre la materia, ésta muchas veces se compone de datos heterogéneos y dispersos que dificultan la comparación, ya sea por las diferencias en la periodicidad del rendimiento de cuentas, en el contenido de los informes o balances, en las características propias de los sistemas de financiamiento, o bien en las regulaciones específicas sobre qué deben incluir o cómo deben los partidos reportar sus movimientos financieros.

Por las causas anteriormente señaladas, la pregunta ¿Cuánto se gasta en la política partidaria y electoral en América Latina? continúa a la fecha sin respuesta. No obstante, la ausencia de trabajos comparados se ha ido superando con algunos estudios pioneros (5) en la materia, que si bien limitados a enfoques de Derecho Electoral, han dado un primer paso en el análisis de las regulaciones sobre el financiamiento en la región. Adicionalmente, Pilar del Castillo y Daniel Zovatto han elaborado una investigación comparada sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica, la cual ha ampliado el enfoque y el número de países analizados.(6)

En esta línea y con el afán de profundizar el análisis de este tema, el estudio que ahora presentamos, elabora una comparación de los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales en 18 países de América Latina (7) y de las normas vigentes que sustentan dichos sistemas. Nuestro enfoque analiza el rol del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil en la aplicabilidad de las regulaciones sobre financiamiento y sus implicaciones en la arena

político-electoral, y en el proceso de profundización de la democracia que vive la región. Este estudio empero, no pretende resolver la interrogante sobre los costos financieros de la política en el área, lo que queda pendiente para los años venideros según se desarrolle y fortalezca el hábito de la transparencia en la actividad económica partidaria y se disponga por consiguiente, de una mayor y más confiable información.

I. DEMOCRATIZACIÓN, DINERO Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

El (re)establecimiento de la democracia a lo largo y ancho de América Latina, con la única excepción de Cuba, unido a la consiguiente rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político llevó a los partidos a recuperar su papel de actores principales de la escena política.

Este proceso ha permitido a las organizaciones partidarias legitimarse progresivamente como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena mediante su constitucionalización, y con funciones de carácter general e interés colectivo. Consecuencia de ello, así como debido al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y "focus groups", los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial.

Asimismo, la necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, sin indagar muchas veces el origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos. Se ha ido abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del narco-financiamiento.

Frente a este complejo escenario, y en forma similar a lo ocurrido en Europa continental, en la gran mayoría de los países latinoamericanos se introdujo por ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades la figura de la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y en ciertos casos a sus actividades permanentes (8). Junto a estas normas, se elaboraron también otras tendentes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado y se introdujeron mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos. (9)

Pese a estas medidas, la independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar con cada vez mayores sumas de dinero. De esta manera, el tema del "financiamiento político" entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes, ha venido cobrando importancia creciente, al igual que en otras partes del mundo. Lo anterior es consecuencia, entre otras razones, de la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político de los países de la región. (10)

Sobre la base de estos elementos, dicho fenómeno se ha constituido en la actualidad en uno de los temas centrales de la agenda política de la región, no sólo por sus efectos negativos (tráfico de influencia, narco-política, corrupción), sino también como condición sine qua non junto a la importante cuestión del acceso a los medios de comunicación para la celebración de procesos electorales verdaderamente competitivos. (11)

Este tema está estrechamente relacionado con el desencanto democrático de nuestros días. (12) Los escándalos continuos de corrupción por una parte, y de narco-financiamiento por la

otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de 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 caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha 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. (13) País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral. (14)

Lo anterior trae aparejado varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar bajo sospecha, aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la consecuente aparición de "outsiders". (15) En segundo término, un pronunciado desinterés por la política en especial de los jóvenes lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento marcado del abstencionismo (Colombia, Costa Rica, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Haití, para citar algunos de los casos más extremos y recientes). (16) Y finalmente, el ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política así como el incremento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa; fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano, puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema. (17)

II. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Si bien en cada país los sistemas de financiamiento asumen formas distintas por su interrelación con factores formales, políticos o culturales como el grado de fortalecimiento de sus instituciones políticas y una cultura política de mayor o menor tradición democrática la existencia de importantes similitudes en el financiamiento de la política en América Latina nos permite elaborar un mapeo de las características más relevantes de dichos sistemas.

A. Características Formales

Entre las características formales más relevantes encontramos:

i) En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en la región 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.

ii) 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.).

iii) Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: el proporcional a la fuerza electoral, el que se rige por un criterio combinado proporcional a la fuerza electoral y a la fuerza parlamentaria, y el equitativo (por partes iguales); sin embargo predomina la fórmula por fuerza electoral, seguida por la fórmula híbrida que combina la fuerza electoral y la fuerza parlamentaria.

iv) En la mayor parte de países se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público, éstas refieren específicamente a que los elegibles para el subsidio mencionado hayan obtenido u obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.

v) En cuanto al desembolso del financiamiento público no existe un patrón homogéneo, pues en algunos éste se realiza después de las elecciones, en otros en la etapa previa a las elecciones y en otros el desembolso se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios (reembolso).

vi) La mayor parte de países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada, predominan particularmente las prohibiciones a donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros; a algún tipo de contribución no-individual y a las contribuciones anónimas.

vii) En la mitad de países existen límites a las contribuciones, específicamente a las contribuciones individuales y en menor cantidad a las contribuciones provenientes de personas jurídicas.

viii) 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 para la campaña electoral.

ix) En todos los países existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido en su mayoría asignada a los organismos electorales.

x) Finalmente, en la mayor parte de países se prevé un régimen de sanciones o bien, algún tipo de sanción orientada a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre las sanciones prevalecen por un lado las penas pecuniarias y por otro (aunque en menor medida) penas tales como la eliminación del registro partidario, o la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos.

B. Características del sistema de financiamiento real

Para obtener una idea integral del sistema de financiamiento en la región, no podemos limitarnos a elaborar únicamente el mapeo de sus rasgos formales, sino que éste debe complementarse con la caracterización de la estructura de financiamiento real que presentamos a continuación:

i) En primer lugar, en relación con los niveles de gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos al respecto, es posible afirmar que existe una tendencia al aumento del gasto, debido a varios factores:

-El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes obliga a los primeros a invertir grandes sumas de dinero particularmente en los medios de comunicación. Especialmente la televisión ha adquirido una importancia creciente en las campañas electorales latinoamericanas dado el acceso cada vez mayor de la población a este medio de comunicación. La cobertura de las señales de televisión en amplios territorios, así como la posibilidad de que los electores cuenten con un aparato de este tipo en casa, lo ha convertido en el medio ideal para transmitir el mensaje político de los candidatos en la región.

Según el Informe de Desarrollo Humano de 1997, América Latina y el Caribe es la región en vías de desarrollo donde existe un mayor número de televisores por cada mil habitantes. Por ejemplo, mientras en esta región se cuenta con 200 televisores por cada 1000 personas, en África

Sub-Sahara (la región con menor acceso) se dispone únicamente de 25 aparatos por cada mil individuos, es decir sólo un 12% del total de televisores en Latinoamérica.

El total de televisores por habitante en América Latina alcanza actualmente un poco menos de la mitad del total de televisores existentes en los países industrializados (500 por 1000 habitantes). Aunque dicha diferencia es significativa, la tendencia en Latinoamérica es hacia el aumento en la cantidad de aparatos. Lo anterior se confirma al evidenciar que en la región el número de televisores por mil habitantes creció en el término de diez años (1986-1996) en un 74.5%, mientras en los países industrializados el crecimiento en este mismo lapso fue únicamente del 4.8% . (18)

-Ante la idea generalizada de que las elecciones actualmente se ganan o se pierden en la televisión, el modo de hacer campaña en la región se asemeja crecientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para convencer a los electores. Por consiguiente presenciamos a la fecha campañas altamente onerosas, por ejemplo el caso de la reciente campaña electoral argentina, donde los dos candidatos presidenciales mayoritarios destinaron entre enero y octubre de 1999, cerca de \$90 millones de dólares en avisos publicitarios, medios audiovisuales, gráficos y vía pública. (19)

La situación en México muestra el alto nivel de gastos en las campañas políticas de la región. Si se compara el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 1994 en México (\$44,552,196.70) (20) con el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 1996 en Estados Unidos (\$1,002,500,000), (21) puede observarse que el gasto por elector en México (\$0.82) es mucho más alto que el gasto por elector en los Estados Unidos (\$0.196). (22) Mientras este monto representa el 0.00067% de la paridad del poder adquisitivo (PPP measure) norteamericano, el monto de gastos en México representa el 0.01% de la paridad del poder adquisitivo en este país, (23) o que implica que la relación gasto por elector/paridad del poder adquisitivo en México fue casi 15 veces más alto que en los Estados Unidos.

ii) En segundo lugar, en relación con el origen de las contribuciones, en América Latina al igual que en Europa y Estados Unidos los partidos han sufrido una disminución significativa en las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de las contribuciones proviene de las grandes corporaciones. Paralelamente, el dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas como el narcotráfico se presume que ha tenido en la región un peso relevante en el financiamiento de las campañas en gran cantidad de países. 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 sobre la base de los escándalos producidos con frecuencia en diferentes países. A continuación se presentan algunos ejemplos:

ALGUNOS ESCANDALOS POLITICOS POR NARCO-FINANCIAMIENTO EN AMERICA LATINA

COLOMBIA En 1994, poco después de que el candidato del Partido Liberal, Ernesto Samper, fuera electo Presidente de la República, el candidato del Partido Conservador, Andrés Pastrana manifestó públicamente la existencia de unas cintas en las que se vincula a Samper con el Cartel de Cali, y que aparentemente parte de su campaña fue financiada con dinero proveniente del narcotráfico. Este supuesto caso de narco-financiamiento provocó una seria crisis política en Colombia que comprendió la denuncia del Fiscal General de La Nación contra el Presidente recién electo. Asimismo, se inició la investigación contra Samper en la Cámara de Representantes. No obstante, dicha cámara archivó posteriormente el proceso de acusación, bloqueando con ello el juzgamiento de Samper en el Senado. Esta medida generó el descontento de diversos sectores de la sociedad colombiana que interpretaron la decisión como un resultado de las presiones gubernamentales. Dentro de esta crisis deben señalarse además: el juzgamiento y condena del Ministro de Defensa y antiguo gerente de campaña de Samper, Fernando Botero, así como de su tesorero de campaña, Santiago Medina; el proceso contra dos ex-ministros anteriormente ubicados

en altos cargos de la estructura de campaña; el proceso contencioso administrativo iniciado por el Consejo Nacional Electoral con el fin de lograr la devolución de los dineros recibidos violando los topes legales; el encarcelamiento y condena de varios congresistas acusados por haber recibido dinero del narcotráfico; y finalmente la expulsión del Partido Liberal de algunos de sus más altos miembros por parte del Tribunal de Ética de dicho partido. (24)

BOLIVIA Debe destacarse el caso "Drogas, Mentiras y Videos". Mientras Bolivia se preparaba para las elecciones generales de 1989, salieron a la luz una serie de videos y fotografías que comprometían la reputación de miembros de los partidos políticos bolivianos más importantes por sus supuestos vínculos con el narcotráfico. En particular, uno de los políticos más prominentes que posaba junto a Isaac "Oso" Chavarría (considerado el líder del narcotráfico boliviano) era el candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Jaime Paz Zamora, quien fuera electo Presidente de la Nación. Surgieron acusaciones de que Chavarría había contribuido con \$100,000 dólares a la campaña del MIR. Presuntamente, después de las elecciones las principales figuras del MIR continuaron su relación con Chavarría y en 1991, el Presidente Paz Zamora nombró al Coronel Faustino Rico Toro –conocido por tener un fuerte vínculo con el tráfico de drogas para encabezar la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN). Lo anterior generó la suspensión de la ayuda norteamericana a Bolivia, por lo que Rico Toro renunció posteriormente a su puesto. Se alega además, que subsiguientes ministros del interior y comandantes del FELCN estuvieron vinculados también con la industria de la droga. Durante el gobierno siguiente del Presidente Sánchez de Lozada se iniciaron las investigaciones por los supuestos lazos del Ex-Presidente Paz Zamora con el narco y se encarceló a varios miembros del MIR. Asimismo, el gobierno norteamericano canceló al Ex-Presidente en cuestión su visa de entrada a los Estados Unidos. (25)

VENEZUELA Deben mencionarse los siguientes casos: el caso Genaro Scaletta y la conexión Italo-Canadiense. En 1988 fueron sentenciados varios individuos involucrados con el narcotráfico por intentar utilizar sus influencia sobre líderes socialcristianos. El caso Adolfo Ramírez Torres: Se trata del Ex-Gobernador del Distrito Federal quien asumió luego como Ministro de Relaciones Exteriores. Fue apresado en 1991 al vincularse con narcotraficantes colombianos. El caso William Fajardo (líder del Partido Social Demócrata: Fue sentenciado a varios años de prisión por su supuesto involucramiento en el narco-financiamiento de las campañas regionales de 1989. (26)

PANAMA El Presidente Pérez Balladares admitió que \$50 mil dólares provenientes del narcotráfico habían ingresado en su campaña. (27)

Los anteriores son sólo algunos de los países donde ha quedado en evidencia -en mayor o menor medida- la injerencia del narco-financiamiento en las campañas electorales. En algunos casos, como en Colombia la crisis política producida por tales escándalos ha adquirido dimensiones preocupantes para la institucionalidad democrática, lo que constituye una llamada de atención sobre las consecuencias que podrían derivar de este fenómeno. Aunque no puede afirmarse que el narco-financiamiento sea un problema generalizado en la región, muchos países han sido afectados por diversos escándalos de esta índole que han sido comprobados a través de pruebas fehacientes que evidencian la influencia del dinero proveniente de la droga en la política, o bien, que sin comprobarse han rodeado la actividad política y particularmente las campañas electorales de una atmósfera de sospecha y desconfianza.

iii) En tercer lugar, cabe señalar que la estructura de 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. Consideramos que --entre otros factores-- tanto el presidencialismo, los sistemas de partidos como la cultura política han influido de manera importante en la falta de aplicabilidad de las regulaciones en cuestión.

Como lo señala Xiomara Navas Carbo, particularmente en los países latinoamericanos el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidistas. La preponderancia del

Poder Ejecutivo respecto de los otros poderes del Estado que caracteriza a los diferentes sistemas presidencialistas de la región (28) , coloca a las elecciones presidenciales en un lugar privilegiado. 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. Y es que la prioridad de los comicios presidenciales en estos sistemas favorece que las contribuciones privadas se canalicen directamente hacia los candidatos presidenciales, ante el interés de los donantes por adquirir una mayor influencia sobre aquellos que compiten por el cargo en el que suele concentrarse el mayor poder gubernamental. (29) De ahí que a pesar de la existencia del financiamiento público a los partidos --que ha procurado evitar o reducir la injerencia de intereses particulares en la toma de decisiones y definición de políticas gubernamentales--, el clientelismo y el corporativismo continúen presentes en la práctica política de estos países.

Por otra parte, los sistemas de partidos ejercen asimismo un papel fundamental en la forma en la que dichas fuerzas financian sus campañas electorales y su funcionamiento permanente. Si bien no puede hablarse de un único sistema de partidos en la región, en tanto más bien se presenta gran diversidad entre los sistemas de uno y otro país, existe un elemento aglutinador entre ellos y es el hecho de que tanto en las organizaciones tradicionales como en las nuevas fuerzas partidarias surgidas como alternativas a las primeras, destaca un alto nivel de personalismo que impide el desarrollo de partidos políticos organizativa, estructural y democráticamente estables. En este sentido, la tradición político-cultural latinoamericana tendiente a reunir a la ciudadanía en torno a un caudillo parece no sólo haber dejado su huella en el funcionamiento de los partidos, sino también --y específicamente en relación con el financiamiento de los partidos en la forma en que se canalizan las contribuciones privadas particularmente con fines electorales. Especialmente en América Latina, la voluntad del donante de colaborar con un partido está con frecuencia determinada por vínculos de amistad o por intereses comunes con su candidato, muchas veces al margen de la doctrina ideológica de las fuerzas políticas. Lo anterior conduce de nuevo-- a que gran parte de las contribuciones se realice directamente al candidato o a su círculo más cercano y no a la estructura formal partidaria, generando con esto serios obstáculos para ejercer el debido control de las finanzas electorales y permanentes de los partidos. La tarea del control deviene difícil especialmente al evidenciarse que en la mayor parte de los países las regulaciones que atañen a la fiscalización del financiamiento y el régimen de sanciones se basan fundamentalmente en la responsabilidad de los partidos (o de los encargados de finanzas) y en menor medida en la responsabilidad individual de sus candidatos o colaboradores más cercanos.

Salvo excepciones y lejos de asumir un rol de verdaderos mecanismos de representación de los intereses de los ciudadanos o de negociación y canalización de las demandas sociales, los partidos políticos de la región han tendido históricamente a funcionar como instrumentos para la distribución del poder entre elites dirigentes. La inestabilidad política generada por constantes golpes de Estado, la presencia sistemática de regímenes dictatoriales, y el control del voto son algunos factores histórico-políticos que han dejado una profunda huella en los partidos políticos latinoamericanos.

La debilidad estructural y organizacional de muchos partidos latinoamericanos y su funcionamiento como meras maquinarias electorales son elementos que influyen en la forma en que se invierten los fondos partidarios. En este sentido, la prácticamente inexistente actividad de los partidos en períodos no electorales y su postura instrumental hacia la política (su orientación estrictamente electoral) explican por qué las inversiones más importantes de los partidos en la región se realizan fundamentalmente en actividades relacionadas estrictamente con las elecciones y no en sus actividades ordinarias o de educación y fortalecimiento democrático. Por tales motivos, no en vano se ha iniciado en diversos países un proceso de financiamiento público para las actividades no-electorales de los partidos, la educación, la capacitación y la investigación, todo con el fin de fortalecer a estas organizaciones estructural, ideológica y administrativamente y hacerles ver el importante rol que están llamados a ejercer en la escena política cotidiana de las sociedades latinoamericanas.

iv) Finalmente, el grado de profundización de los valores democráticos tanto en los líderes como en la ciudadanía en general resulta crucial para la aplicabilidad del marco formal que define las reglas del juego político, y en particular sobre el financiamiento de los partidos. 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 a tener un rol más activo en el control del financiamiento de la política (30) obviamente hasta donde le es posible aún falta un verdadero compromiso de los actores políticos (candidatos y partidos) por respetar las regulaciones y por informar debidamente a los ciudadanos sobre sus movimientos financieros.

III. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

A. Financiamiento público, privado o mixto

Todo sistema de financiación debe escoger entre tres escenarios fundamentales: (i) sólo financiación pública; (ii) únicamente financiación privada; o (iii) un sistema mixto, resultado de la combinación de las dos primeras opciones. (31)

En América Latina en términos generales, y en forma similar a muchos regímenes políticos europeos, se optó por el financiamiento público como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Así, el objetivo que se persigue con ello es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política generados por la búsqueda insaciable de fondos que le permita a los grupos partidarios solventar los gastos electorales y su funcionamiento ordinario. (32)

Otra razón importante para la introducción del financiamiento público en América Latina similar a Europa continental, ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel transcendental 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 la naturaleza jurídica 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 pero que realizan funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos pasivos de financiación pública. (33)

No obstante, vale la pena tomar consciencia sobre el riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiación en grandes aportes públicos, cual es la estatalización, 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 acomodación al status quo, y en su alejamiento de la cambiante realidad social. (34) 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 la necesidad de los partidos de tener que acrecentar el volumen de membresías partidistas. (35)

Si bien se han señalado algunos de los efectos que podría generar un sistema basado fundamentalmente en fondos públicos, es preciso agregar que en el otro extremo, un sistema basado exclusivamente en el financiamiento privado puede conducir a la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o ilegales) sobre los partidos y los poderes

públicos, frente a la desesperación de las agrupaciones partidarias y los candidatos por la obtención de recursos económicos sin importar muchas veces el carácter de las fuentes. Esta tendencia se fortifica porque, las pequeñas y regulares cotizaciones de la membresía partidista no desempeñan hoy en día ningún papel significativo 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 enraizamiento de los partidos en la sociedad dentro de la cual éstos operan, siempre y cuando, sin embargo, existan topes a las contribuciones individuales, mecanismos de control efectivos y otras serie de garantías para evitar el abuso y la desigualdad excesiva. Además, como lo señala Michael Pinto Duschinsky, 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. (36)

1. La fórmula predominante en América Latina: el sistema de financiamiento mixto

El análisis comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra en su conjunto, que todos los ordenamientos electorales de la región regulan el tema del financiamiento de los partidos, aunque en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Si bien en algunos ordenamientos se encuentran normas detalladas sobre el financiamiento como el caso de Brasil, México y Ecuador, otros se caracterizan más bien por contar con regulaciones generales y escasas (Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay).

En relación con el sistema de financiamiento, la totalidad de los países estudiados cuentan con sistemas mixtos donde convergen fondos de carácter público y privado, aunque existen diferencias con referencia al tipo de financiación predominante. Si bien en algunos casos prevalecen los fondos públicos sobre los privados como en el caso de México, en otros más bien predomina el financiamiento de tipo privado como es el caso de Chile y Perú (los cuales únicamente contemplan dentro de sus legislaciones financiamiento público indirecto).

Un detalle importante a señalar es que la aprobación de la Ley Electoral 275-97 (1997) en República Dominicana, puso fin al único sistema de financiamiento de la región basado aunque sólo en el plano formal-- exclusivamente en aportes y contribuciones privadas. En la práctica, existía una modalidad de subsidio estatal a través de exoneraciones de vehículos para las actividades partidarias durante la campaña electoral y un amplio acceso del partido en el poder a los recursos estatales y a las prácticas clientelistas mediante nombramientos en el gobierno o contrataciones de obras públicas. (37)

Un análisis de las tendencias vigentes hoy en el Derecho Comparado evidencia que mientras los países de Europa continental vienen poniendo progresivamente mayor énfasis en el financiamiento privado, en América Latina, pareciera transitarse en sentido contrario. Este es el caso de la última reforma mexicana de 1996 que si bien mantuvo el sistema de financiación mixto, dictó que el mismo fuese predominantemente público. Respecto a las contribuciones de simpatizantes (aquellos que no son miembros activos de los partidos políticos pero que desean donar recursos) la regulación ha establecido una proporción de 90% público, 10% privado para la totalidad de los partidos (No obstante, dichas fuerzas pueden recibir contribuciones de sus miembros activos, o adicionar a los recursos privados, fondos provenientes de recolectas u otras actividades sin contar con límites claramente establecidos). (38) En esta misma dirección pareciera marchar Colombia, país que agobiado por los recientes escándalos de narco-financiamiento quiere dar un paso más adelante que México, estableciendo que la totalidad de la financiación de las campañas presidenciales quede a cargo exclusivamente del Estado.(39) La misma orientación se plantea en uno de los proyectos de reforma elaborado durante el gobierno del Ex-Presidente Menem (Argentina), el cual establece la creación de un "Fondo Partidario Unico", integrado por el "aporte que destine a tal efecto el Presupuesto Nacional, el dinero proveniente de

las multas, el producto de las liquidaciones de bienes que pertenecieran a los partidos extinguidos, las donaciones y legados que se efectúen con ese destino al Estado y el aporte voluntario que decida cada persona física o jurídica". De esta manera, el proyecto aboga por prohibir que los partidos puedan recibir directamente contribuciones privadas de cualquier tipo. (40)

En efecto, el creciente debate sobre el predominio del financiamiento público sobre el privado se ha extendido en gran cantidad de países en la región como un intento por garantizar una mayor transparencia en cuanto al origen y el destino de los fondos partidarios, así como para reducir la probabilidad de que los partidos políticos recurran al financiamiento irregular para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Sin embargo, paradójicamente, los escándalos de corrupción y la consiguiente pérdida de credibilidad de los partidos políticos han generado en la ciudadanía cierta animadversión en relación con la idea de destinar mayores fondos públicos a las agrupaciones partidarias, en tanto por una parte existen dudas respecto al uso apropiado de los recursos, y por otra, la población demanda una pronta y mayor atención a las prioridades de tipo socioeconómico.

2. ¿Cuánto de fondos públicos y cuánto de privados?

Como hemos planteado, toda legislación debe buscar un sano balance, mediante un sistema de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y por tanto su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad. Y por el otro lado y simultáneamente, debe impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narco-financiamiento.

Aunque no existe un sistema de financiación ideal --pues cada sistema debe responder a las particularidades del ordenamiento político de cada Estado, a su sistema electoral y a su realidad política partidaria-- nos pronunciamos a favor de la tendencia en América Latina de mantener un sistema de financiamiento mixto debiendo cada país, en función de su situación particular, determinar el porcentaje de la fórmula dinero público/privado. El financiamiento público, obviamente no exclusivo, si bien no es un remedio mágico para todos los males, correctamente empleado ha probado ser, en ciertos países, un instrumento positivo para lograr que los partidos abandonen la práctica oficiosa de las comisiones y hacerlos menos dependientes de personeros corruptos. Pero creemos, asimismo, como bien sugiere Humberto Njaim, que para compensar los efectos burocratizadores del financiamiento público valdría la pena establecer algún sistema de "matching", en virtud del cual un porcentaje de la ayuda esté condicionada a que las fuerzas políticas recauden recursos por su propio esfuerzo, prefiriendo obviamente aquellos fondos que sean el resultado de numerosas y pequeñas contribuciones en lugar de pocas y grandes sumas de dinero llegando, incluso, con el fin de desalentar estas últimas, a descartar la posibilidad del "matching" en los casos de aportes económicos elevados. (41)

También nos parece necesario establecer criterios claros que ajusten el monto global del financiamiento público a las realidades económico-financieras de los países como se hace en Costa Rica, donde se señalan parámetros tales como el comportamiento general de la economía, el crecimiento de la producción y la situación de las finanzas públicas. De lo contrario en épocas de estrechez podría suscitarse el descontento de la ciudadanía al evidenciar que las subvenciones a los partidos no sufren los ajustes correspondientes a los del resto de la colectividad. Es recomendable también que el compromiso de financiamiento público se cumpla seriamente por el Estado en los términos establecidos, entre otras cosas, para que no se dé a los partidos excusas para no cumplir otros requisitos que les exijan normas de financiamiento cada vez más estrictas.

B. Los esquemas de financiamiento público en América Latina: directo, indirecto y mixto

El financiamiento estatal a los partidos políticos suele otorgarse mediante tres modalidades principales:

Financiamiento público directo: mediante la entrega de dinero, bonos o préstamos

Financiamiento indirecto: a través de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, etc.; y

Financiamiento Mixto: el cual contempla los dos tipos de apoyo mencionados.

En América Latina se evidencian dos categorías diferentes en relación con el tipo de financiamiento público establecido. En primer lugar, la gran mayoría de países estudiados dispone de un sistema de financiamiento público mixto (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y Uruguay). En segundo lugar, Chile y Perú conforman la categoría de países en que los partidos reciben únicamente financiamiento público indirecto. Dentro de los países estudiados no se encuentran esquemas basados exclusivamente en financiamiento público directo.

1. El Financiamiento Público Directo

El financiamiento público directo tiene tres usos fundamentales:

La subvención de los gastos de la campaña electoral;

La operación permanente de los partidos políticos; y

La investigación y fortalecimiento institucional.

La tendencia mayoritaria presente en las últimas reformas y/o proyectos de reforma hoy en discusión se dirige al financiamiento tanto de los gastos de las campañas electorales así como de los gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos políticos. Dentro de los 16 países que poseen financiamiento directo, 9 de ellos contemplan el uso de los fondos públicos directos tanto con fines electorales como de operación permanente de los partidos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). Los 6 Estados restantes limitan el uso del financiamiento público directo para la campaña electoral (Costa Rica (42), El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay). Guatemala es el único país donde el financiamiento público directo se otorga exclusivamente para las operaciones de rutina de los partidos políticos.

Otra tendencia importante en la región es hacia la introducción del financiamiento público para la investigación, el desarrollo institucional de las agrupaciones partidarias, y la realización de campañas de educación cívica y de labores de formación y capacitación de cuadros. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala (en discusión), México, Panamá y Venezuela. El establecimiento de esta modalidad es trascendental para el fortalecimiento democrático de los partidos y para asegurar el funcionamiento permanente de los mismos, a través de incentivos que les permitan trascender las características de meras maquinarias electorales.

Compartimos la idea de que una parte importante de la financiación sea invertida en el fortalecimiento de la cultura democrática y en pro del desarrollo de unos partidos políticos modernos y eficaces. Sin embargo, sería conveniente evitar la canalización directa de los fondos a los partidos, realizándola más bien a través de fundaciones o instituciones, ya que la experiencia ha demostrado que por un lado éstas están mejor preparadas para llevar a cabo dichas labores y, por el otro, que es muy grande la presión al interior de los partidos de desviar estos fondos para finalidades más inmediatas y urgentes del aparato. (43)

a. Los métodos de distribución

Los métodos de cálculo para la asignación del financiamiento público directo en América Latina son de tres tipos: 1) En primer lugar, la fórmula que se rige por la fuerza electoral, es decir por el número de votos obtenidos por los partidos en las elecciones nacionales generales o en las elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales. 2) En segundo lugar, la distribución del financiamiento sobre la base de un criterio combinado: una parte de los fondos asignada según la fuerza electoral y otra parte según la representación parlamentaria. 3) En tercer lugar, la distribución de los fondos por igual entre los partidos.

En América Latina predomina el criterio de distribución proporcional a la fuerza electoral de cada partido (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela); seguido por la fórmula mixta (Paraguay). México podría ser incluido en esta segunda categoría pues en dicho país también se aplica una fórmula combinada. No obstante, debe señalarse que en este último caso la fórmula no se refiere a una combinación fuerza electoral/ representación parlamentaria, sino más bien un 70% del total del monto es distribuido en proporción al número de votos obtenidos por cada partido con representación en las cámaras legislativas y el 30% restante es distribuido en partes iguales entre los partidos con representación en dichas cámaras. Por último, el método de distribución por igual entre los partidos es el menos frecuente en la región, siendo Nicaragua su único exponente.

La opción distributiva según la fuerza electoral por lo general tiende a ser considerada como una pauta de reparto más justa que aquella según la fuerza parlamentaria, ya que al no establecerse como requisito la obtención de escaños parlamentarios se permite a un mayor número de partidos acceder a la ayuda estatal. Sin embargo, si se exige (a priori o a posteriori) un porcentaje mínimo de votos, se altera su carácter comparativamente más justo o equitativo, ya que al igual que en el caso de la distribución según la fuerza parlamentaria se excluye del reparto a aquellos partidos de débil votación, y en algunos casos se limita la participación de nuevas agrupaciones partidarias.

Por otra parte, en relación con la fórmula que combina las dos alternativas distributivas, la modalidad de distribución proporcional a la fuerza electoral con la modalidad de reparto proporcional a la fuerza parlamentaria, busca, por una parte, una mayor equidad entre los partidos pues hasta las agrupaciones políticas de votación poco significativa tendrán derecho a la obtención de los subsidios. No obstante, por otra parte establece cierto límite a la distribución de la totalidad de los fondos a través de la opción distributiva por fuerza parlamentaria, reduciendo una porción de los subsidios únicamente a las agrupaciones que posean u obtengan representación en el órgano legislativo.

b. Las condiciones de elegibilidad

En algunos países la legislación establece una barrera legal, es decir, fija un umbral mínimo porcentual de votos sobre el total emitido o bien, un mínimo de representantes parlamentarios, para que un partido tenga derecho a recibir financiamiento público. Ocho de los 16 países cuya legislación prevé el financiamiento público directo para los partidos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua) cuentan con algún tipo de barrera legal.

Aparte del grupo de países que disponen de algún tipo de barrera legal, existe una categoría de países (Argentina, El Salvador, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Uruguay) (44) en los que la única condición de elegibilidad para recibir el financiamiento público es que las fuerzas políticas que participan en los procesos electorales se encuentren debidamente organizadas y registradas, con total independencia del nivel de votación que hayan obtenido u obtengan. En el caso de Panamá, si bien no se determina como requisito para recibir financiamiento público directo haber obtenido representación parlamentaria o un porcentaje mínimo de votos, la legislación dispone que una porción (50%) del monto total para el financiamiento de los

partidos será reintegrado únicamente a los partidos que sobrevivan como organizaciones políticas (en virtud de la legislación) y a los candidatos independientes proclamados tras las elecciones correspondientes.

Volviendo a los países que establecen algún tipo de barrera, cinco de ellos definen como condición para recibir el financiamiento estatal un porcentaje mínimo de votos que oscila en la mayoría de los casos entre un 3% y un 5% de la votación total emitida en las elecciones generales o en las legislativas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, y Guatemala). Otros dos países establecen como condición para recibir este tipo de financiamiento contar con representación parlamentaria (Brasil y Nicaragua). En México, aunque se establece que los partidos deben obtener escaños legislativos para continuar recibiendo financiamiento público y aumentar el monto que le corresponde, la regulación exige también otorgar financiamiento público a los partidos registrados recientemente (2% del total del financiamiento a todos los partidos para cada nuevo partido inscrito). (45)

Las barreras legales han sido introducidas en la legislación electoral de los países citados con el fin de que funcionen como mecanismos selectivos para el acceso a los fondos estatales. La presencia de estas barreras no debe automáticamente percibirse como un riesgo para la equidad entre las fuerzas partidarias que compiten en la contienda electoral y la representatividad en la composición de los poderes del Estado. En torno a este tema, es pertinente partir de que los esquemas de financiamiento público deben en principio ser coherentes con los sistemas electorales adoptados en cada país. Ya sea que se trate de sistemas proporcionales cuyo objetivo es favorecer la representatividad de todas las organizaciones significativas en los cuerpos deliberantes; o que se trate de sistemas mayoritarios cuyo propósito es garantizar una mayor gobernabilidad, a través de gobiernos con amplio margen de maniobra debido a una fuerte presencia del partido oficial en el poder legislativo. (46)

Siguiendo este principio, en la mayor parte de los países de la región (a excepción de México y Haití que cuentan con sistemas mayoritarios), los esquemas de financiamiento deben ser coherentes con el sistema de representación proporcional y por tanto ser inclusivos; mediante el favorecimiento de todas las organizaciones partidarias. No obstante, el problema que con frecuencia presentan los sistemas de representación proporcional es el riesgo de una fraccionalización extrema del Congreso, y por consiguiente la dificultad para la composición de mayorías estables y construcción de consensos. Ante la necesidad de encontrar un equilibrio entre la representatividad y la formación de mayorías, las barreras legales funcionan como mecanismos orientados a evitar la fragmentación legislativa, de ahí que sea común en la región la presencia de este tipo de mecanismos selectivos. Sí consideramos que es preciso velar por que esos límites sean moderados, que no impidan que los legislativos reflejen la verdadera composición política del electorado, y que no atenten contra los principios básicos del sistema electoral y del sistema político en general.

c. El momento del desembolso del financiamiento directo con propósitos electorales

El momento designado en cada país para otorgar el financiamiento público a los partidos, no sólo conduce a propiciar o restringir la participación electoral de ciertos partidos, sino además genera consecuencias de importancia en cuanto al grado de libertad o dependencia de los partidos frente al dinero. (47)

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza una vez celebradas las elecciones, desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante ello, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de un 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 contabilicen en forma detallada y transparente sus ingresos de origen privado y sus costos reales propagandísticos. Además, sirve de incentivo para que los

partidos adquieran la costumbre de llevar una contabilidad continua y detallada sobre los subsidios estatales y sobre los gastos que con estos fondos fueron cubiertos.

Un análisis comparativo de la legislación electoral permite identificar diversos momentos de entrega de los fondos en la región. Un primer grupo de países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Uruguay) cuenta con un sistema de reposición posterior a la elección y, por ende, el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior. Una segunda categoría de países (Argentina y República Dominicana) cuenta con un sistema de subvención previa, la cual como su nombre lo indica se le entrega a los partidos antes de los comicios y se calcula con base en la votación anterior (o en las dos últimas elecciones generales en el caso dominicano). Aquí cuando no se prevé un sistema especial para incluir a los nuevos o pequeños partidos --lo que sí ocurre en algunos países (Argentina)-- se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por vez primera. Un cuarto grupo de países (Bolivia, El Salvador, Honduras y Panamá) distribuye una parte del total de los fondos previo a las elecciones y otra después de los comicios. En algunos casos, se establece la distribución fundamentalmente después de la elección, no obstante existe la posibilidad de que los partidos reciban un adelanto del total.

La quinta categoría es aquella en la que se establecen modalidades ad hoc. Así por ejemplo, en Brasil, el Tesoro Nacional entrega mensualmente los duodécimos del fondo al Banco de Brasil para que el Tribunal Superior Electoral los distribuya a los partidos. En México, el Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene provisión expresa sobre la distribución mensual del financiamiento público directo para la campaña electoral, como sí lo hace en el caso del financiamiento de gastos ordinarios de operación. Por este motivo, el Instituto Federal Electoral decidió que los fondos para la campaña de las elecciones generales del 2 de julio del 2000 fueran distribuidos en seis pagos mensuales durante los primeros seis meses de dicho año. (48) En Nicaragua, el ordenamiento electoral no determina el momento en que debe producirse la entrega de los fondos públicos a los partidos políticos. Finalmente, en Venezuela se dictarán reglamentos específicos para cada tipo de elección. (49)

2. El Financiamiento Público Indirecto

Como hemos planteado anteriormente, el financiamiento público a los partidos políticos en la región no se reduce a los subsidios en dinero, bonos o créditos. Existen diversos tipos de apoyo indirecto y de beneficios en especie a los cuales tienen derecho dichas agrupaciones partidarias. Este tipo de financiamiento puede ser brindado tanto por el Estado como por el sector privado. No obstante, en este estudio analizaremos fundamentalmente las características propias del financiamiento público indirecto.

En casi la totalidad de los países de América Latina se contempla el financiamiento indirecto como un apoyo estatal complementario mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidarias. Por el carácter propio de las campañas políticas actuales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión de los mensajes políticos por todos los rincones del país, así como por la importancia cada vez mayor de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con las comunidades, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto es el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados. El tema de los medios de comunicación lo desarrollaremos en la próxima sección, por cuanto la trascendencia que estos juegan en la contienda electoral amerita un análisis particular.

El financiamiento público indirecto comprende además del acceso a los medios de comunicación, otros elementos fundamentales para el funcionamiento partidario y la contienda electoral, tales como:

- Beneficios tributarios
- Transporte

Apoyo para la divulgación (imprensa, tarifas postales preferenciales o exención de las mismas, etc.)
Subvenciones para grupos parlamentarios,
Incentivos para la participación electoral
Otros (uso gratuito de inmuebles e infraestructura del Estado)

En América Latina, no existe un sólo patrón de financiamiento público indirecto. Una de las modalidades de apoyo estatal indirecto más importantes en la región son los beneficios tributarios asignados a los partidos políticos (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay). Dentro de ellos aparecen exoneraciones para la importación de vehículos o equipo para la campaña electoral o funcionamiento ordinario de los partidos; en otros se establecen exoneraciones a las asignaciones testamentarias, al patrimonio de los partidos o a las actividades económicas de dichas agrupaciones. En algunos países se prevén además, reducciones fiscales a las donaciones o aportes realizados a los partidos.

Existe también una tendencia al establecimiento de subvenciones para el transporte gratuito durante el proceso electoral. Este es el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador (aunque no existe una norma al respecto) y Honduras. Otra de las tendencias es la posibilidad de los partidos de hacer uso gratuito de los inmuebles del Estado para reuniones, convenciones etc. (Argentina, Brasil, Guatemala, México y Ecuador).

Otra tendencia, aunque menos común que las anteriores, es el apoyo a la divulgación partidaria, posibilitando el envío postal preferencial o gratuito de la correspondencia durante la campaña electoral, o específicamente para la correspondencia dirigida a los Organos Electorales (Colombia, Honduras, Guatemala, Panamá y México).

Entre los tipos de apoyo indirecto menos frecuente en la región, se encuentra la asignación de subvenciones para los grupos parlamentarios, encontrándose exclusivamente los casos de Argentina y Perú. Los incentivos estatales para la participación electoral es otra de las modalidades de financiamiento indirecto menos comunes. En relación con esta última modalidad cabe destacar el caso de Colombia, donde se motiva a los ciudadanos a participar en las elecciones mediante incentivos como: prioridad a los sufragantes para la adjudicación de becas, terrenos, viviendas de interés social, empleos públicos y cupos universitarios.

Finalmente, es inexistente la modalidad de "party taxes", refiriéndose con ello a una práctica extra-judicial característica de algunas democracias europeas como Alemania, mediante la cual los partidos obtienen de sus legisladores y funcionarios públicos electos un monto proporcional al salario devengado por sus nuevas funciones. (50)

C. El Financiamiento Privado en América Latina

Existen cinco modalidades principales de financiamiento privado: 1) membresías de los afiliados; 2) donaciones individuales; 3) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); 4) créditos; y 5) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad.

El término "contribución" puede referir a diferentes tipos de donación (o donante): 1) Una pequeña suma de dinero realizada por un individuo que apoya a determinado partido o candidato; 2) Una donación más grande realizada por una corporación, grupo de interés o institución, la que podría abrir espacios para eventualmente influir en la toma de decisiones o tener un mayor acceso a los decisores; y 3) Las donaciones "voluntarias", realizadas con el propósito de obtener favores específicos, tales como contratos públicos, licencias u otros. Esta diversidad de modalidades o intencionalidades tras los aportes, plantea la necesidad de establecer la diferencia entre contribuciones que son reflejo de una simple "participación en la financiación de los partidos", o

más bien de la "compra de acceso o influencia". (51) La introducción de límites y prohibiciones tiene como objetivo fundamental disminuir o eliminar éstas últimas.

1. Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas

En América Latina, los niveles de corrupción ligados a la forma en que los partidos financian sus campañas electorales, así como los escándalos por la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico, han conducido en la región a la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones de carácter privado.

La mayor parte de los países de la región prevé dentro de sus legislaciones electorales algún tipo de prohibición a los aportes o contribuciones privadas a los partidos. De los 18 países estudiados, 14 de ellos contemplan prohibiciones diversas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala Honduras, México, Nicaragua, Perú, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). Únicamente Colombia, El Salvador, Panamá y Uruguay no presentan ningún tipo de prohibición.

Dentro de los 14 países con prohibiciones, se presentan varias tendencias. Todos los países en cuestión presentan prohibiciones a donaciones originarias de gobiernos, instituciones, o individuos extranjeros. Otra de las prohibiciones comunes (12 países) atañe a algún tipo de contribución no individual ya sea de corporaciones, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos religiosos, entidades estatales nacionales (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Paraguay, República Dominicana y Venezuela).

Asimismo, 7 países prevén prohibiciones a las contribuciones anónimas exceptuando aquellas realizadas a través de colectas populares (Argentina, Bolivia, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela). La incorporación de este tipo de prohibiciones es en parte resultado de la necesidad de responder a la presencia de fondos provenientes de actividades ilegales, fundamentalmente del narcotráfico, en la actividad político-partidaria de la región. No obstante, llama la atención que a pesar de la creciente vinculación del narcotráfico con candidatos o partidos políticos en algunos de los países latinoamericanos, únicamente se establece en tres países la prohibición específica de donaciones provenientes de actividades ilícitas (Bolivia, Perú y República Dominicana), entre los cuales no aparece uno de los Estados más afectados por dicho fenómeno, Colombia. (52)

Paralelamente, y con el fin de evitar, por una parte, grandes desequilibrios o asimetrías entre las arcas de los partidos y de disminuir, por otra, la magnitud de las contribuciones "plutocráticas" y la consiguiente influencia de los fat cats o de instituciones y grupos de interés en las instituciones y políticas públicas, se evidencia en América Latina una tendencia hacia la introducción de límites a las contribuciones privadas y a los gastos en las legislaciones electorales.

De los 18 países estudiados, 8 de ellos establecen algún tipo de límite a estas donaciones. (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, México, Panamá y Paraguay). Los límites por tipo de fuente son los más comunes. En América Latina la mayoría de los límites se orienta a poner un tope a las contribuciones individuales (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Paraguay). Sin embargo, se prevén también, aunque en menor cantidad de países, límites a las contribuciones de personas jurídicas (Brasil, Colombia, Costa Rica y Paraguay). Otros países contemplan límites a los aportes de los electores o simpatizantes de los partidos y candidatos (Brasil y México). Finalmente, se prevén límites a los aportes provenientes de los candidatos a elección popular, como es el caso de Colombia donde ningún candidato podrá sobrepasar el límite establecido por el Consejo Nacional Electoral.

Paralelamente, en algunos países como Chile y México se contemplan además determinados requisitos para efectuar donaciones específicas. En Chile por ejemplo se establece

que las donaciones que superen un monto específico, deberán contar con una autorización judicial para poder efectuarse. En otros países como es el caso de México, las contribuciones en dinero deberán realizarse mediante recibos foliados con los datos del donante y las aportaciones en especie deberán efectuarse mediante un contrato de conformidad con las disposiciones legales.

2. Algunas dificultades para la implementación de los límites y prohibiciones a las contribuciones privadas

A pesar de sus beneficios, la introducción de límites puede generar efectos colaterales que es preciso conocer con el fin de reflexionar acerca de las posibles medidas preventivas: (53)

Las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o límite para participar directamente en la financiación de los partidos, por lo general, tienden a buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos y candidatos a través de algún tipo de financiación indirecta o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control o por los otros partidos.

Los límites conducen por lo general a generar mecanismos y prácticas contables "creativas" que permitan hacer dichos límites más elásticos.

Los límites dirigidos a disminuir la influencia de intereses específicos sobre las decisiones gubernamentales pueden conducir a incrementar la influencia de nuevos intereses a expensas de los otros, lo cual impide garantizar una mayor independencia de los poderes públicos en la definición e implementación de sus políticas.

Si bien en principio estamos de acuerdo con la introducción de límites a las contribuciones (fundamentalmente individuales), reconocemos la dificultad para poder llevar a cabo su control efectivo en la práctica pues en América Latina, gran parte del dinero utilizado por los partidos y candidatos en las campañas electorales es hasta la fecha desconocido. Podemos citar como ejemplo el caso de Venezuela, donde se conoce únicamente el origen de una cuarta parte o menos del total de los fondos de campaña utilizados por los cuatro candidatos presidenciales (AD, Copei, MAS y para 1993, el de LCR). En 1973, el 84% de los fondos utilizados en la campaña tuvo un origen desconocido, en 1978 se desconoció la proveniencia del 88% de los fondos, en 1988, se conoció el origen únicamente del 17% de los fondos de campaña y en 1993 solo el 23% de la totalidad de dichos fondos. (54)

De ahí que sin descartar esta medida, y siguiendo la experiencia positiva lograda en otros países, (55) somos de la idea de que se dé una amplia publicidad de las mismas. En efecto, la publicidad una vez requerida, obligatoriamente genera mecanismos que la refuerzan: por lo pronto cada contendiente está interesado en conocer cómo se financia su rival y atacar las irregularidades que cometa. Además, el examen crítico por parte de los ciudadanos permite develar los trucos utilizados para violar y disimular las infracciones a los controles sobre el financiamiento. Obliga, asimismo, a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales, y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral democrático.

Vemos saludable asimismo, la tendencia también presente en varios países de la región, de prohibir los aportes provenientes de personas jurídicas, las contribuciones anónimas, así como todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero. Cabe destacar respecto de éstas últimas, la prohibición incluso de aquellas orientadas a apoyar las actividades de formación/capacitación/educación de los partidos, ya que la experiencia comparada demuestra que éstas abren un portillo peligroso que obstaculiza el ejercicio de un control adecuado sobre el destino último de las mismas.(56) Es de notar, sin embargo, las dificultades para aplicar estas disposiciones en el contexto de la actual globalización o mundialización. (57)

Finalmente y como señalamos, la introducción de prohibiciones (así como de nuevos mecanismos de rendición de cuentas de los partidos), se ha dirigido en parte a disminuir la influencia del narco-financiamiento en la política. Somos de la idea de que a pesar de que el problema del narco-financiamiento requiere de la pronta instauración de métodos efectivos para su control y reducción, dicho aspecto no debe ser el único que obligue a la atención del Estado, de la dirigencia política y de los ciudadanos. En algunos países la atención destinada a esta amenaza ha sido significativamente mayor que la brindada a otro tipo de problemas más antiguos y nefastos como el clientelismo, las prebendas, el tráfico de influencias, etc. Tal es el caso de Venezuela, donde según Carlos Subero -reportero de investigación del Diario El Universal-, hasta el momento en dicho país las instituciones y la dirigencia política han levantado la bandera contra la influencia del narcotráfico en las decisiones políticas de la nación (por ejemplo a través de las reformas a la Ley Antidrogas), (58) mientras que el tema de la influencia de los dineros lícitos, provenientes de personas o grupos que apoyan las campañas de los partidos con el objeto de obtener algún tipo de prebenda, continúa intacto. (59)

IV. El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social en LATINOAMÉRICA

De los 18 países estudiados, en 15 de ellos el Estado ofrece acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay).

El apoyo del Estado para garantizar un mayor acceso a los medios de comunicación en América Latina ha asumido formas diversas: 1) espacios en los canales de televisión y las frecuencias de radio públicas; 2) espacios en toda la red de radio y televisoras, partiendo de que el Estado como dueño de las mismas es quien otorga su explotación a grupos privados; 3) espacios que son adquiridos por el Estado y que son repartidos entre las distintas opciones partidarias y 4) una porción del financiamiento público directo de los partidos para fines de propaganda política en los medios. (60)

La modalidad mayoritaria en la región, es la que otorga acceso gratuito a los medios de carácter estatal, fundamentalmente la radio y la televisión, seguida por aquella que brinda acceso gratuito a los medios de comunicación privados y públicos. Las otras dos categorías; la de los espacios adquiridos por el Estado y la que ofrece dentro del financiamiento público directo fondos para la propaganda en los medios, son menos comunes. (61)

Otra de las tendencias en la región es a otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo México, Brasil y Colombia los únicos países de la región donde la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente.

A. El método de distribución y las condiciones de elegibilidad para el acceso gratuito a los medios de comunicación

Un tema importante a analizar --al igual que lo hicimos en la sección del financiamiento directo-- es el método de distribución de los tiempos, espacios o frecuencias en los medios de comunicación, así como las condiciones de elegibilidad para recibir este tipo de beneficios.

No existe una tendencia uniforme respecto a estos dos aspectos, y en algunos casos ni siquiera se especifica quiénes son los partidos, movimientos o candidatos elegibles o el método de reparto. En la mayor parte de países el método de distribución es por igual entre los partidos (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, (62) Nicaragua y Uruguay);

o se aplica un método combinado; es decir, se reparte una porción del total de espacios por igual y otra por fuerza parlamentaria o fuerza electoral (México, Brasil, Colombia (63) y Chile). Aparte de estas dos categorías, existe un caso (Venezuela) donde la distribución se rige por fuerza electoral y representación en el organismo electoral (integrado por representantes de partidos políticos).

A pesar de que en varios países se distribuyen por igual los tiempos, espacios o frecuencias entre los partidos políticos, consideramos que es preciso analizar en dichos casos las condiciones de elegibilidad para la obtención de estos beneficios, con el fin de evitar conclusiones erróneas que aseguren que la distribución por igual es sinónimo de equidad en el acceso a los medios de comunicación social. En los casos en que se contempla la distribución por igual (ya sea del total o de determinada porción de los espacios, tiempos o frecuencias), es necesario plantearse la siguiente pregunta: ¿Quiénes participan de esta distribución igualitaria? O lo que es lo mismo, ¿Distribución por igual entre quiénes?

En este sentido, hemos encontrado que en algunos casos se trata de una distribución por igual con elegibilidad amplia: es decir distribución por igual entre todos los partidos (El Salvador y Perú); entre todos los partidos que participen en las elecciones o inscriban candidatos (Argentina, Chile, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay), o entre los partidos con personería vigente (Colombia).

Por otra parte, se encuentra la distribución por igual con elegibilidad reducida: reparto por igual entre partidos con representación parlamentaria (Uruguay y en cierta forma Brasil) (64) con la cual se ven beneficiados estrictamente los candidatos o partidos que hubieren participado en elecciones anteriores y obtenido algún representante en el parlamento.

El caso de México no puede ubicarse en ninguna de las dos categorías pues aunque una porción de los espacios promocionales adquiridos por el Instituto Federal Electoral es distribuida por igual entre partidos con representación parlamentaria, otro tipo de acceso gratuito a los medios brindado por el Estado beneficia ampliamente a las fuerzas partidarias que no cuentan con escaños parlamentarios, produciéndose con ello un mayor equilibrio. (65)

En síntesis, de los países en los que la legislación establece la distribución por igual, resultan ser más equitativos aquellos en los que rige la modalidad de elegibilidad amplia, que aquellos que tienen una distribución por igual fundamentada en la modalidad de elegibilidad reducida.

B. 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 través de los medios de comunicación, sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos. 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". (66)

En la realidad, particularmente 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 una parte, los dueños y administradores de los medios de comunicación frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos (y políticos). Aun en los medios de propiedad colectiva, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los lleva a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

En América Latina, las facilidades ofrecidas por el Estado para garantizar un mayor acceso a los medios han venido a contrarrestar en mayor o menor grado los efectos y desigualdades señalados. No obstante, cabe señalar que a pesar de la existencia de beneficios estatales en este sentido, aún existen profundas inequidades provocadas fundamentalmente por:

El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios con una alternativa de contratación 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 los partidos y candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.

El bajo "rating" 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. Por ejemplo, en el caso de Perú, el canal estatal (Canal 7) reunía en 1997 únicamente un 5% de la teleaudiencia, frente a los cuatro canales privados que concentraban entre todos el 81% de la teleaudiencia. (67)

Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, en tanto el cambio acelerado de este tipo de tecnología 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 produce mayores nebulosas. El hecho de que la televisión satelital se produzca fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización oportunos en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan las empresas satelitales. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que estén en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos. (68)

Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda. El caso de El Salvador a este respecto es ilustrativo, pues prácticamente los partidos políticos no hacen uso de los espacios gratuitos en los medios estatales en tanto están desprovistos de apoyo para la producción de sus mensajes. (69) La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero ya que en una época de marketing político como la actual, es necesaria la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y mercadeo si se quiere en realidad competir por la atención de la teleaudiencia.

El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios es en algunos casos parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos. Es común en la región que no se establezcan diferencias entre los editoriales y comentarios y la información brindada. Aunque la cobertura de la noticia implica por lo general, y de manera inevitable connotaciones subjetivas "un medio de comunicación de propiedad privada, al apostar por un candidato o por determinada fuerza política, puede tratar la información y orientar la política de sus noticiarios de manera deliberadamente parcial con evidentes consecuencias sobre el derecho de información de los ciudadanos y sobre la mínima esfera de equidad que requieren unas elecciones libres y justas". (70)

Los mensajes y cadenas nacionales emitidas por el gobierno de turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de las políticas de la administración y la finalización e inauguración de obras, pueden generar ventajas en el marco de la campaña electoral a favor del partido oficial y en detrimento de los partidos de oposición.

En síntesis, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el 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 videns (71) por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales. Tal es el caso por ejemplo de Argentina, donde los dos candidatos más importantes gastaron durante el último mes de la campaña presidencial de 1999 cerca de 30 millones de dólares en avisos publicitarios en los medios de comunicación, de los cuales gran parte se destinó a la campaña televisada. (72)

En efecto, los partidos han tenido que incrementar substancialmente sus presupuestos en la medida en que las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas. Ello lleva a que los partidos, presionados por conseguir grandes sumas de dinero incurran en actos ilegales, como lo testimonia el caso de Italia, donde la corrupción comenzó a acrecentarse claramente a partir de fines de los setenta y principios de los ochenta, época que coincidió con el hecho de que las campañas se fueron concentrando más y más en la televisión, mientras que la propiedad de las televisoras se concentró cada vez en menos manos. De ahí la importancia de fortalecer la tendencia actual dirigida a controlar los "disparadores del gasto electoral", en especial las medidas destinadas a: (i) reducir la duración de las campañas ; (73) (ii) poner límites a los gastos que se puedan hacer en los medios; (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 manos. (74)

V. Mecanismos e Instituciones de Control en AMÉRICA LATINA

A. La rendición de cuentas de los partidos políticos

1. Informes y balances

La gran mayoría de los países de estudio (16 del total de 18) comprenden dentro de sus legislaciones la obligación de rendir cuentas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, (75) Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela). Los dos únicos países que no cuentan con este tipo de procedimiento son El Salvador y Uruguay.

Si bien la rendición de cuentas se encuentra, en algunos países, vinculada específicamente al financiamiento público, es decir, 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 comprenden 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.

Guatemala y Panamá son los países en los que la rendición de cuentas está ligada estrictamente a la financiación pública. En el primer caso, los partidos están obligados a rendir cuentas fundamentalmente acerca de los gastos y destino de los fondos estatales. En el segundo, los partidos deben realizar una justificación de los gastos electorales con el fin de tener derecho a la subvención estatal post-electoral. Los países restantes deben hacer públicos o someter a consideración del órgano de control los movimientos financieros realizados a partir de los fondos públicos y privados.

Las modalidades de rendición de cuentas son diversas. Ellas van desde comprobaciones de gastos (Costa Rica); contabilidad de ingresos y egresos firmadas por contadores colegiados o no (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Venezuela); balances financieros; registros contables de ingresos, bienes y/o especies; (Bolivia, Paraguay); libros de ingresos y egresos, de Inventarios y de Balance (Chile); informes públicos de ingresos y egresos (Colombia); informes del origen, monto y empleo de toda modalidad de financiamiento (México); estados de patrimonio y cuentas de ingresos y egresos certificados por contador colegiado (Honduras y Venezuela); lista de donaciones privadas (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y

Paraguay); y balances y estados de resultados auditados por firma calificada, según Reglamento de Contratación de Firmas de Auditoría Independiente (Bolivia).

En todos los casos, la tarea de la rendición de cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos o donantes en este procedimiento. Únicamente en 2 países se especifica la rendición de cuentas directa de los donantes (Bolivia, y Colombia). En el caso de Bolivia, se establece que las donaciones realizadas por empresas privadas nacionales deben constar en la contabilidad de la propia empresa. Finalmente, en el caso de Colombia, las donaciones efectuadas por personas jurídicas deben contar con una autorización de la mitad + 1 de los miembros de la Junta Directiva, Junta de Socios o de Accionistas, dejando constancia de ello en el acta respectiva.

Además, en muy pocos países se contempla la rendición de cuentas por parte del candidato. En Colombia y Honduras por ejemplo, la legislación se refiere a la rendición de cuentas de los candidatos de los partidos (en el primer país) y los candidatos independientes (en el segundo país). En el caso de Brasil, el procedimiento de rendición de cuentas se dirige a los candidatos de los partidos políticos que compiten por cargos del Ejecutivo, del Senado Federal y de diputados generales, estatales o distritales. No obstante dicha rendición deben ellos realizarla a los comités financieros de los mismos partidos y no a órganos de control externos, mediante la presentación de extractos de sus cuentas bancarias y relaciones de cheques.

La rendición de cuentas es una de las armas más efectivas para controlar los movimientos financieros de los partidos y candidatos y para evitar –o al menor reducir– los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia de dineros ilícitos. No obstante, el "disclosure" muchas veces genera grandes cantidades de información que ni los órganos de control, los medios de comunicación, o los votantes son capaces de asimilar en un corto plazo. Larry Sabato --evocando al politólogo David Adamy-- al referirse a los mecanismos de rendición de cuentas en Estados Unidos señala: "...las leyes que exigen revelar cuentas generan más información de la que puede ser manejada por los medios de comunicación o los electores. El volumen de los informes financieros recopilados en la Comisión Federal de Elecciones está generando una creciente presión". (76)

Como señalamos anteriormente, en América Latina no es muy común que los funcionarios electos (o que hayan ya asumido su cargo) sean efectivamente sancionados o removidos de su puesto en caso de que la información obtenida mediante la rendición de cuentas demuestre algún tipo de transgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y de 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 sólo judicialmente sino a través del voto popular. (77)

2. Publicidad

El control del financiamiento de los partidos en la región se reduce por lo general a la fiscalización realizada por las instituciones del Estado. En la mayor parte de países, los ciudadanos tienen poco conocimiento de la procedencia de las contribuciones otorgadas a los partidos y de la forma en que las fuerzas políticas manejan sus fondos.

Si bien en América Latina existe una tendencia hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, ésta es aún incipiente. En 8 de los 18 países de estudio existe algún tipo de disposición al respecto (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México y Perú). No obstante, la publicación se limita en la mayoría de los casos a los Boletines, Gacetas o Diarios Oficiales, que recibe y lee una mínima parte de los ciudadanos.

La publicación en los diarios oficiales no produce mayores efectos en términos de control dado que la información de los ingresos y gastos de los partidos no llega todavía a la gran mayoría. Por lo tanto, se impone en la región 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 y el origen de los fondos con que los partidos y candidatos financian sus actividades. Informar 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".(78) Ese es en síntesis el principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación: "posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre 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". (79)

B. Organos de Control

En general, la legislación electoral de todos los países de la región establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. En la mayor parte de los casos la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos recae sobre los órganos electorales (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). En una segunda categoría, se ubican los países en los que se asigna esta tarea a la Contraloría de la República (El Salvador (80) y Nicaragua). En una tercera categoría tanto la institución electoral como la Contraloría General de la República se responsabiliza por dicha labor (Costa Rica). Finalmente, el caso de Argentina no puede ubicarse en las clasificaciones anteriores en tanto la tarea de supervisión es llevada a cabo por los Jueces Federales con Competencia Electoral.

Asimismo, en algunos de los países estudiados existen instancias de control a lo interno de los partidos políticos. De los 18 países, 10 de ellos cuentan con esta modalidad de control, cuyas tareas difieren entre unos y otros pero al fin y al cabo se involucran en los procedimientos de fiscalización o rendición de cuentas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela). Las funciones de estas instancias van desde la administración de los recursos partidarios, el control del manejo de las cuentas, la aprobación de los balances o contabilidades partidarias, la auditoría interna y hasta la rendición de cuentas o presentación de informes a los órganos de control externos.

Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiación política. Por ello apoyamos la tendencia prevaleciente en nuestra región de adjudicar esta responsabilidad a órganos electorales. Sin embargo vale la pena hacer dos advertencias. La primera, la importancia de fortalecer las competencias y los recursos –económicos, técnicos, humanos– de estos órganos, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que sus capacidades para investigar el origen y destino de los recursos financieros de las organizaciones políticas. La segunda, la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control en aquellos países donde la integración de los organismos electorales esté excesivamente partidizada como ocurre en Colombia, y se ha intentado corregir en Venezuela mediante la nueva ley electoral de finales de 1997, ya que como la experiencia lo demuestra en estos casos, la labor de supervisión puede ser altamente ineficaz. (81)

Otra tendencia vigente en un considerable número de países de la región pasa por el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de supervisión, con el objetivo de lograr un control idóneo tanto de los ingresos financieros como del uso de estos recursos por parte de los partidos. A título de ejemplo, queremos destacar las principales medidas adoptadas por la reforma

mexicana de 1996, a saber: (i) hacer de la fiscalización 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, con todo el rigor técnico que ello exige y no limitarlas a simples exámenes superficiales y complacientes como suele ocurrir en un considerable número de países. Según José Woldenberg, la autoridad electoral debe poner mayor énfasis en la fiscalización de los gastos sin menospreciar tampoco la búsqueda de fórmulas apropiadas para supervisar los ingresos partidarios. Y es que la autoridad electoral generalmente tiene al alcance mayores mecanismos para seguir el rastro de los gastos (en radio, televisión, prensa, propaganda diversa). Es precisamente a través de la fiscalización de gastos que se ha podido conocer el porcentaje de las inversiones partidarias en los medios de comunicación en cada campaña electoral. Por medio de esta fiscalización se sabe que mientras en 1994 los partidos canalizaron el 25 % de sus finanzas al pago de espacios en los medios de comunicación; en 1997 este porcentaje representó un 50% del total de sus fondos. Además, para las elecciones del 2000, el IFE realiza un monitoreo de radio y televisión a escala nacional, con el objeto de contabilizar el tiempo que cada partido ha comprado en las diferentes cadenas. Paralelamente, los concesionarios -a través de los partidos- están obligados a proporcionar las facturas que les expiden a cada partido para poder así contrastar la información. Todo lo anterior hace posible conocer con más detalle el gasto en que se incurre y aproximarse a las cantidades reales invertidas en el marco de la campaña (82) Finalmente importa destacar que para el logro de estos objetivos es importante ayudar a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme, cabiendo señalar en este sentido, como ejemplos valiosos, los lineamientos del IFE a los partidos mexicanos o los de la Comisión Electoral Estatal de Puerto Rico para las organizaciones partidistas de este último país.

Otras reformas actualmente en proceso de discusión incluyen modificaciones adicionales a las arriba señaladas, pero siempre dentro de la tendencia de fortalecer los mecanismos de fiscalización. En este sentido cabe mencionar las siguientes: (i) la conveniencia de lograr homogeneizar los procesos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes; (ii) hacer de las auditorías un ejercicio permanente y no coyuntural, ya que lo conveniente es que las mismas ayuden a evitar problemas y no se limiten tan sólo a constatar hechos ilícitos que ya han tenido lugar. Deben ser, en la medida de lo posible, intervenciones preventivas y no simples autopsias de lo ilícito; (iii) dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías así como a los informes presentados por los partidos, los cuales deben quedar disponibles para ser consultados por los propios partidos, por los medios de comunicación, por la ciudadanía, etc. En este sentido, algunos expertos proponen que los informes de los partidos sean auditados y dados a conocer antes de las elecciones y no como hasta ahora varios meses después, cuando su incidencia, en caso de violaciones a la ley electoral, queda muy limitada por el paso del tiempo; (iv) mejorar la calidad de los registros de aportantes, haciéndolos más claros; y (v) establecer al interior de los partidos los "Consejos de Control Etico", el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del "Mandatario Unico Financiero" como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido. (83)

Una última tendencia a destacar que viene cobrando fuerza en un buen número de nuestros países, es la que va dirigida a endurecer el régimen de sanciones en caso de violación a la ley electoral. En efecto, sin un sistema fuerte de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también sanciones que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales quedarían convertidas en un conjunto de buenos propósitos. De ahí la importancia de introducir la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como los respectivos procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo. Estamos así en favor de una estrategia mixta en esta materia (mezcla de "zanahoria y garrote"), con el fin de combinar, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos a la normativa electoral pero por el otro lado, complementado con un riguroso régimen de sanciones en caso de irrespeto a la legislación electoral. (84)

Vi. El régimen de sanciones (Enforcement) en AMÉRICA LATINA

La mayoría de los países estudiados (13 de 18) cuenta con un régimen de sanciones aplicables a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales. No obstante, y como señalamos con anterioridad, el establecimiento formal de las sanciones no ha ido acompañado en la región de una verdadera aplicación de las mismas. Entre las razones de esta falta de aplicación de las penas podemos citar la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, la falta de independencia de determinados órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones.

El análisis de las sanciones estipuladas en los países de la región, muestra la existencia de dos categorías de sanciones predominantes. Por una parte, las sanciones pecuniarias o multas, y por otra -aunque en menor medida- penas tales como la eliminación del registro partidario y la reducción o suspensión de los fondos estatales.

En muy pocos casos se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos que se les compruebe haber transgredido las disposiciones sobre esta materia (sólo Nicaragua). Aun menos frecuente es el caso de sanciones tales como la remoción de los funcionarios electos una vez hayan asumido el poder (Revocatoria de mandato).

Existen a la fecha 5 países que no prevén sanciones por transgresión a las disposiciones legales relacionadas específicamente con el tema del financiamiento. Entre ellos, República Dominicana, Panamá y Uruguay no estipulan sanción alguna a las violaciones de este tipo. Los otros dos países de esta categoría, son Guatemala y Perú, los cuales prácticamente no contemplan penas, salvo el establecimiento de sanciones dirigidas particularmente, en el primer caso, a los medios de comunicación que cobran a los partidos políticos tarifas diferentes a las comerciales; o en el segundo caso, contra los funcionarios o servidores públicos que destinan fondos públicos a los partidos políticos.

Como mencionamos con anterioridad, se evidencia en la región una tendencia a la introducción dentro del régimen de sanciones de medidas más rigurosas contra los detractores de la ley electoral o de partidos, como es la privación de libertad en diversos grados. De los 13 países que prevén algún tipo de sanción vinculada al financiamiento de la política, 5 de ellos estipulan la privación de libertad dentro de sus regulaciones (Costa Rica, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela). No obstante, aunque compartimos la idea del endurecimiento de las penas, especialmente a través de la introducción de sanciones de tipo penal, resulta imperante el fortalecimiento de las instancias encargadas de hacerlas valer, de lo contrario la impunidad de aquellos que reciben u otorgan dinero para las campañas al margen de la ley seguirá amenazando la transparencia y la equidad que deben garantizarse en todo proceso electoral democrático.

Una observación final en torno al tema de las sanciones es que en América Latina las penas han sido introducidas fundamentalmente para ser aplicadas a los partidos políticos (responsables legales, tesoreros, etc.). Aunque existe actualmente una tendencia a la definición de sanciones aplicables a los candidatos y/o a los contribuyentes (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela), queda mucho por hacer en el resto de la región. Esta tarea de incrementar la responsabilidad de los candidatos y donantes ante la ley es de suma importancia, sobre todo si reiteramos que gran parte de las contribuciones privadas se dirige directamente a los candidatos o a sus más cercanos colaboradores, sin ser muchas veces reportada a las tesorerías u órganos de control de la estructura partidaria.

CONCLUSION PROPOSITIVA

Lo analizado hasta aquí evidencia claramente que el problema de la financiación política es una realidad compleja e innegable, y que no existen soluciones mágicas a las cuales recurrir. De ahí, precisamente, la importancia de que todo intento de reforma electoral en materia de financiación tenga brújula para no perder su norte.

En efecto, 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. O bien, el caso de México, donde hasta 1996 la ley electoral permitía un determinado porcentaje de contribuciones anónimas, en parte debido a que los partidos de oposición al PRI (particularmente el PAN) abogaban en favor de las contribuciones anónimas con el fin de evitar eventuales represalias contra sus contribuyentes.

Otras tres 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 político-electoral en su conjunto. Ello por cuanto sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. Como bien expresa Giovanni Sartori "Más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) la que genera democracia". (86) La tercera y última consideración consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo enseña: un tema condenado a la sucesión de distintas formas 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". (87)

Por otro lado, toda reforma en torno a este tema debe tener como norte lograr mayores y mejores niveles de transparencia tanto en materia de ingresos como de gastos de los partidos. En efecto, el tema de la transparencia y la publicidad son aspectos claves en la lucha contra la corrupción política. En principio esta demanda pareciera deseable preferiblemente para las grandes contribuciones pero no para las pequeñas, ello por cuanto a mayor nivel de contribución existiría mayor riesgo de dependencia y mayor peligro de corrupción; de ahí la necesidad de una mayor transparencia y publicidad. Esta demanda de transparencia debe concebirse, más que como un valor democrático en sí mismo, como un instrumento dirigido a evitar influencias indebidas del dinero en la política que puedan llevar a la corrupción.

Si bien deseable, empero, cabe preguntarse cuán realista es esta demanda de transparencia en materia de financiamiento político. En principio pareciera serlo poco dada la enorme complejidad que ella encierra. Un primer ejemplo de esta complejidad pasa por la dificultad

de poder probar aquellas contribuciones ilícitas (sea en dinero, en bienes o en servicios) que provienen de personas, incluidos ciertos funcionarios públicos, o bien, de empresas vinculadas al Estado. La ilegalidad en estos casos se produce como consecuencia del abuso en el ejercicio de un cargo o mandato público para fines personales o de un partido, con el objetivo de aprovechar su situación para recaudar fondos o bien al poner a disposición de su partido o candidato medios y/o bienes estatales en especial durante las campañas electorales. Como bien apunta Angel Alvarez refiriéndose al caso venezolano "como ha sido sistemáticamente debatido y denunciado en el país, el sector público central y descentralizado es y ha sido históricamente una fuente permanente de financiamiento ilegal de los partidos, de los candidatos, e incluso de los gastos personales de los dirigentes partidistas". (88)

Por su parte, otras medidas tales como exigir que si un diputado recibe dinero deba declararlo, ayudan en principio a ejercer un mayor control. Sin embargo, el problema es que terceros no participantes en la contienda electoral puedan hacer campaña en favor de temas muy cercanos a ciertos candidatos o partidos sin darle dinero directamente a éstos, pero sí beneficiándoles mediante un apoyo indirecto. Otra manera de brindar este apoyo indirecto pasa por darle dinero a las fundaciones de los partidos. Y aquí es donde el tema se complica ya que si bien es posible limitar estos mecanismos o vías indirectas de financiamiento que impiden una total transparencia de las fuentes de dinero que ingresan a la política, ello podría constituir una violación del derecho a la libertad de expresión.

Por lo tanto el dilema es obvio. Si la ley quiere ser efectiva en materia de transparencia debiera por tanto ser muy general y poder ser aplicada a todos y no únicamente a los partidos políticos o a los candidatos, ya que de lo contrario como se dijo existen caminos alternos e indirectos para escapar al control. De ahí la importancia de no limitarse a pensar únicamente en mecanismos jurídicos o caer en el problema de la sobre-regulación, que dificulta la comprensión de las normas y favorece más bien la impunidad. No será sólo mediante regulaciones como podrá erradicarse la desviación patológica del financiamiento y sus nefastas consecuencias para la ética en la administración pública, sin perjuicio de reconocer que un mejor marco legal puede traer consecuencias positivas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En efecto, el fortalecimiento de los mecanismos regulatorios y de la capacidad de los órganos de supervisión y fiscalización, si bien fundamental, sólo cubre una parte del problema, ya que muchas veces el financiamiento y los compromisos no llegan a los partidos quedando más bien a nivel del candidato y de un reducido número de sus allegados más cercanos. Esta observación cobra una importancia especial en el caso de Latinoamérica donde la contienda política suele basarse más en las personalidades de los candidatos que en la de los partidos, particularmente ahora con la crisis de imagen y credibilidad que vienen sufriendo las organizaciones partidistas y el surgimiento de liderazgos regionales en virtud del proceso de descentralización, todo lo cual suele traer como efecto que las transacciones entre donante y beneficiario adquieran un carácter aún más secreto. De ahí que muchas veces los principales dirigentes o miembros del partido no estén enterados de las contribuciones privadas (muchas de ellas de dudoso origen y de elevado monto) sino tan sólo el candidato y su entorno, conformado muchas veces por contribuyentes privados y/o personas extrañas al partido.

La instauración de un sistema de financiamiento transparente y sujeto a control debe responder a las particularidades y necesidades propias de cada país y fundamentarse en una estrategia global, holística y articulada. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos, con un fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control, y la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación comprometidos con el control y la sanción de los abusos. Como se señaló, en los países de América Latina se ha emprendido recientemente el proceso de regulación de la financiación de la política, no obstante, la capacidad institucional de los entes responsables de hacer cumplir las normas, así como el involucramiento de la ciudadanía y de los medios de comunicación es todavía incipiente. Como bien expresa De la Calle "...no basta con recorrer el camino de las reformas legales. Hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública involucrada en el tema de la financiación política". (89)

En efecto, en la mayoría de los países de nuestra región hasta fecha muy reciente, el contexto cultural en relación con la legislación sobre control financiero de las campañas electorales era bastante permisivo, como consecuencia de la poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la ley electoral en este ámbito.

Esta situación ha comenzado a cambiar, producto del creciente hartazgo de la gente con los escándalos de corrupción política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta de parte de la opinión pública la cual demanda mayor transparencia y "accountability" en relación con este tema. Lo anterior debe ser aprovechado para sensibilizar a la opinión pública, a los medios de comunicación masiva, a las ONG's (watch dogs), etc., en relación con el importante rol que éstos están llamados a jugar no sólo en la tarea de seguimiento de cuánto se gasta, cómo se gasta, quién lo financia, etc., sino además en la vigilancia sobre quiénes y bajo qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado.

Por ello creemos que toda propuesta de reforma en materia de financiación política debiera girar, entre otros, en torno a los siguientes cinco objetivos centrales, a saber: (i) reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas, (90) fijar topes a los gastos e imponer límites a las contribuciones individuales); (ii) mejorar el uso del dinero invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y no simplemente derrochándolo en propaganda y en campañas negativas; (iii) poner coto o al menos disminuir al máximo posible los actuales niveles de tráfico de influencia y corrupción política; (iv) fortalecer la publicidad y transparencia tanto del origen como del uso del dinero; y (v) promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo a los medios de comunicación.

Pero, obviamente, 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 mismo de los políticos, para dejar de lado, de una vez por todas, el modelo de "políticos de negocio". De ahí, precisamente, la importancia de que se imponga la obligación de rendir cuentas a los funcionarios electos, por cuanto creemos que es este un instrumento de la mayor importancia no sólo para combatir la corrupción, sino, además, para ejercer un mayor control –institucional, interpartidario y de la opinión pública– sobre los funcionarios electos y los políticos.

En efecto, el establecimiento de una legislación que posibilite conocer la situación patrimonial de éstos mediante la presentación de declaraciones juradas públicas de su patrimonio, las cuales, en caso de resultar electo, deberían ser auditadas por Contador Público certificado, es una herramienta valiosa y útil en la lucha contra la corrupción. Durante su período de ejercicio, el funcionario electo debería asimismo presentar informes anuales auditados y, a la salida de su cargo, una declaración final igualmente auditada. Una medida de esta naturaleza tendría como fin permitir que la opinión pública tenga pleno conocimiento del patrimonio y estilo de vida de los políticos antes de asumir el cargo, durante el período que lo ejercen, y luego de dejar el mismo, con el objeto de evitar el enriquecimiento ilícito.

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. O hacemos algo, rápido y en la dirección correcta o de lo contrario la democracia dejará de ser "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" para convertirse en "el gobierno del dinero, por el dinero, y para el dinero".

NOTAS

1 - MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo and VALENZUELA, J. Samuel. "Introduction", en Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective.

MAINWARING, Scott, O'DONNELL, Guillermo and VALENZUELA, J. Samuel. Edits. Helen Kellogg Institute for International Studies -University of Notre Dame, Indiana, 1992, pp. 5-6.

2 - COUFFIGNAL, Georges. "A quoi sert de voter en Amérique Latine?", en Réinventer la Démocratie. Le Défi Latino-américain. COUFFIGNAL, Georges, Edit. Presses de la Fondation Nationale Des Sciences Politiques. Paris, 1992, P. 29.

3 - PINTO-DUSCHINSKY, Michael. How Can the Influence of Money in Politics Be Assessed?, Paper presentado en el XII Congreso Mundial de IPSA, París, 1985, pp.2, 21-22

4 - NASSMACHER, Karl-Heinz. "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies, en Campaign and Party Finance", en Campaign and Party Finance in North America and Western Europe, Gunlicks, Arthur B. Edit., Wesview Press, Inc. Boulder-San Francisco-Oxford, No. 10, 1992, p. 237.

5 - Entre estos estudios podemos citar: 1. ALCANTARA, Manuel y MONTERO, José Ramón. La Legislación Electoral de Iberoamérica: Un Análisis Comparado, trabajo de investigación presentado en el I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales, Madrid, España, abril de 1992, publicado por el Ministerio del Interior y la Agencia Española de Cooperación Internacional. 2. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO.

Regulaciones sobre el financiamiento Público y Privado de los Partidos Políticos. Estudio Comparado de 17 países Latinoamericanos, IFE, México D.F., 1994. 3. NAVAS CARBÓ, Xiomara. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos", en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel., Comp. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1998.

6 - DEL CASTILLO, Pilar; ZOVATTO, Daniel; Edit.. La financiación de la política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), San José, 1998.

7 - El estudio incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

8 - ALCOCER V., Jorge. "Introducción" y "La Regulación del Financiamiento y de los Gastos de los Partidos Políticos: Un Tema Complejo", en Dinero y Partidos. ALCOCER V., Jorge. Comp. México, 1993. pp. 15-25.

9 - PNUD. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. FESCOL. El Fin de la Política o su Verdadero Comienzo. La Voz de los Actores. pp. 68 y ss.

10 - PNUD. La Dimensión Política del Desarrollo Humano. pp. 139 y ss.

11 - GONZALEZ ROURA, Felipe; NOHLEN, Dieter; y ZOVATTO, Daniel. Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos. OSP. PNUD. IFE. TE. México, junio de 1997. p. 44.

12 - CERDAS, Rodolfo. El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá. REI. San José, 1993. Capítulo IX. La Crisis de los Partidos. pp. 157 y ss.

13 - La crisis política que vivió Colombia y la crisis de legitimidad que sufrió el ex Presidente Samper prácticamente desde su llegada al poder fue quizás el caso típico en nuestra región, pero no el único.

14 - INTERNATIONAL IDEA. Democracy Forum. Véase el resumen de las conferencias de Marta Lagos y Daniel Zovatto sobre "The State of Democracy in Latin America". Chapter 5. pp. 39-43. Estocolmo. Suecia. 1996. Véase asimismo los resultados de Latinobarómetro de los años 1995, 1996 y 1997. LATINOBAROMETRO. Corporación de Estudios de Opinión Pública Latinoamericana. Santiago, Chile.

15 - ZOVATTO, Daniel. "La Política bajo Sospecha". La Nación. 3 de Abril de 1996. Pág. 15. Véase asimismo los artículos de Carina PERELLI y Daniel ZOVATTO G. "Partidos Políticos, Liderazgos y Consolidación Democrática en América Latina" y el de Carina PERELLI, "La Personalización de la Política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal", en : Partidos y Clase Política en América Latina en los 90, PERELLI, Carina; PICADO, Sonia y ZOVATTO G, Daniel. Edit. IIDH/CAPEL, 1995. pp. XIX-XXII y 163-204.

16 - INTERNATIONAL IDEA. Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation. Sweden, 1997.

17 - ZOVATTO, Daniel. "La política bajo Sospecha", op. cit. pp. 15.

18 - Considérese que la tasa anual de crecimiento demográfico en América Latina y El Caribe entre 1975 y 1997 fue del 2% y en los países industrializados fue del 0.6%. UNDP Human Development Report, Oxford University Press, New York, 1990; y UNDP, Informe sobre Desarrollo Humano, Ediciones Mundi-Prensa, New York, 1999.

19 - GRUENBERG, Christian. Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society. Poder Ciudadano, Transparencia, Buenos Aires, Argentina, 2000.

20 - INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, en Cuestionario de recolección de información sobre el financiamiento de partidos políticos en México elaborado para este estudio, Anexo 6. (SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo. "El financiamiento público en el sistema electoral mexicano").

21 - Esta es una cifra estimada producto de la suma del gasto total de los candidatos congresionales en el ciclo electoral 1995-1996 con el gasto total de los candidatos presidenciales a Septiembre de 1996. FEDERAL ECTORAL COMMISSION, <http://www.fec.gov/press/canye96.htm> and <http://www.fec.gov/pres96/presmrstr.htm>.

22 - Para los efectos de estos cálculos: México: Población en edad de votar (1994)=53,900,000/ Estados Unidos: población en edad de votar (1996)= 196,600,000. Ver INTERNATIONAL IDEA. Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation, op.cit.

23 - Para los propósitos de estos cálculos: 1. México: GNP per capita (Purchasing power parity-PPP) 1998=\$8190/ Estados Unidos: GNP per capita (Purchasing power parity - PPP) 1998=\$29340.

24 - DE LA CALLE, Humberto. "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia", en La Financiación de la Política en Iberoamérica, op.cit. pp. 120-121.

25 - GAMARRA, Eduardo. An excerpt from: The art of Narcofunding. Hemisphere. El Nuevo Herald, <http://lacc.fiu.edu/hemisphere/vol7num2/index.html>, pp.1-3

26 - SUBERO, Carlos. Financiamiento de campañas electorales, el pecado original. Venezuela Elecciones 98. Financiamiento. <http://elecciones.eud.com/financia.htm>

27 Ibid

28 - Dieter Nohlen distingue por los menos cinco tipos de presidencialismo latinoamericano: el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado, en los que influye para su funcionamiento la relación Estado-sociedad (la fuerza del clientelismo y corporativismo) y la fortaleza del sistema representativo; el sistema de partidos y el comportamiento e interacción de los actores políticos. Ver NOHLEN, Dieter, Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Fundación Friedrich Naumann, México, D.F. 1999, p. 14

29 - NAVAS CARBÓ, Xiomara. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos", en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, op.cit. p. 473.

30 - Un ejemplo del involucramiento de la sociedad civil en la fiscalización del financiamiento de la política es el caso de Poder Ciudadano en Argentina (Capítulo Nacional de Transparencia Internacional) que se ha dado a la tarea de monitorear el financiamiento de las campañas en dicho país. Dentro de sus logros debe mencionarse la consecución del Pacto de Integridad, a través del cual los tres candidatos presidenciales se comprometieron -en el marco de las elecciones de 1999- a garantizar el libre acceso de la opinión pública a sus presupuestos de campaña.

31 -GONZALEZ-VARAS, Santiago, La financiación de los partidos políticos, Dykinson, Madrid, 1995, pp. 21-23.

32 - 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. Gidlund, Gullan. "Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses", in The public purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries, WIBERG, Matti, Edit. The Finish Political Science Association, 1991, p. 25.

33 - Ver sentencia del Tribunal Constitucional español del 2/2/81.

34 - DEL CASTILLO, Pilar. La Financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores s.a., Madrid, 1985, pp. 64-77., De la misma autora ver también: "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", en La Financiación de los Partidos Políticos. Cuadernos y Debates. N. 42. Centro de Estudios Constitucionales. pp. 53-64.

35 - GIDLUND, Gullan. "Public investments in Swedish Democracy. Gambling with gains and losses", in The public purse and political parties. Public Financing of political parties in Nordic Countries, op.cit. p. 25

36 - PINTO-DUSCHINSKI, Michael, "Grassroots approaches", in Administration and Cost of Elections, ACE Project CD Rom, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), United Nations and International Foundation for Election System (IFES), Version 01, Abril 1999.

37 - ESPINAL. Rosario; JIMÉNEZ Polanco, Jacqueline, "El Financiamiento de los Partidos Políticos en la República Dominicana" en La Financiación de la Política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral IIDH/CAPEL, San José, 1998, pp. 517.

38 - Sin embargo, el "predominio" de financiamiento público establecido por ley podría interpretarse hasta como un 50% más un peso de financiamiento público y el resto de financiamiento privado. WOLDENBERG, José. Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Entrevista, 23 de marzo 2000, México D.F., México.

39 - En el caso de Colombia, la propuesta de reforma del actual Gobierno en materia de financiación política, promueve la financiación total de las campañas a cargo del Estado. El proyecto comentado opta en materia de fuentes de financiación, por la financiación estatal íntegra y excluyente para las campañas presidenciales, aceptando la financiación mixta para las otras elecciones, pero limitando en este último caso los aportes particulares a las personas naturales, las cuales sólo pueden donar dinero o servicio personal voluntario y gratuito. Se prohíbe asimismo cualquier aporte privado en especie, bien de manera explícita, o utilizando cualquier subterfugio. Ver DE LA CALLE, op. cit. p. 23.

40 - SABSAY, Daniel. "El Financiamiento de los Partidos y las Campañas Electorales en la Argentina", en La Financiación de la Política en Iberoamérica, op.cit. pp. 1-31. Véase asimismo los artículos publicados en el periódico El Clarín, de Argentina, del 21/22/23 de setiembre de 1997 y el del periódico La Nación del 24/09/97.

41- NJAIM, Humberto. "Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela", en La Financiación de la Política en Iberoamérica, op.cit., p. 607.

42 - En Costa Rica, existe un proyecto de reformas electorales que persigue entre otros objetivos, otorgar financiamiento para los gastos permanentes de los partidos.

43 - NJAIM, Humberto. "Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela", op.cit. p. 608.

44 - Para el caso de Venezuela, no hemos encontrado dentro de su legislación electoral especificaciones sobre algún tipo de barrera legal que limite el derecho de los partidos al subsidio estatal.

45 WOLDENBERG, José. Presidente del Instituto Federal Electoral de México. Entrevista, 23 de marzo 2000, México D.F., México.

46 - MOLINA, José Enrique. "Sistemas electorales y Financiamiento de la actividad partidista", en Conferencia El Financiamiento de las Campañas Electorales. Villalobos E., Noy. Edit., Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Washington D.C., 1998, p. 24

- 57 - NAVAS CARBÓ, Xiomara. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos", op. cit. p.25
- 48 - OROZCO, Jesús. Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Entrevista, Marzo 2000, México D.F., México.
- 49 - Guatemala no ha sido incluida en la comparación sobre el momento de la entrega de los fondos electorales, en vista de que el financiamiento directo está dirigido a solventar exclusivamente los gastos ordinarios de los partidos. Los fondos mencionados deben ser distribuidos durante los cuatro años del periodo presidencial (en el mes de julio de cada año).
- 50 - PINTO-DUSCHINSKI, Michael, "Party taxes", in Administration and Cost of Elections, ACE Project CD Rom, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), United Nations and International Foundation for Election System (IFES), Version 01, Abril 1999.
- 51 - NASSMACHER, Karl-Heinz. "Comparing party and campaign finance in Western democracies". op. cit. p 253.
- 52- Colombia és asimismo uno de los países latinoamericanos que no establece dentro de la legislación electoral ninguna prohibición referente a las contribuciones privadas (aunque sí limitaciones).
- 53- SABATO, Larry J., Paying for elections. The Campaign Finance Thicket, The Twentieth Century Fund, United States, 1991, pp.22-23
- 54 - ALVAREZ, Angel. "Transparencia del Financiamiento de las campañas políticas y los medios de comunicación en Venezuela: de las palabras a los hechos", en Conferencia El Financiamiento de las Campañas Electorales. Memoria, op. cit. p. 161
- 55 - Alemania es un buen ejemplo de los efectos positivos que se pueden alcanzar vía la publicidad
- 56 - En Costa Rica el Tribunal Supremo Electoral ha venido advirtiendo acerca del peligro que entraña esta modalidad y abogando, consecuentemente, en favor de prohibir toda contribución externa aún en los casos que se tratare de financiar actividades de capacitación, por la dificultad que existe para evitar que estas contribuciones terminen desviándose hacia otros objetivos.
- 57 NJAIM, Humberto. "El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión sobre la ética de la administración pública", en Etica y Administración Pública. Caracas. CLAD. 1997, p. 85. DE LA CALLE, Humberto. "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia", op. cit. p. 16-17.
- 58 - Se ha producido asimismo una serie de arrestos de líderes políticos y de financistas de las campañas ligados al narcotráfico. Subero, Carlos. Financiamiento de campañas electorales, el pecado original. Elecciones 98-Financiamiento. <http://elecciones.eud.com/financia.htm>
- 59 - SUBERO, Carlos, "El papel de la Prensa en el tema del Financiamiento de las Campañas Políticas", en Conferencia El Financiamiento de las Campañas Electorales. Memoria, op. cit. p. 139.
- 60 - RIAL, Juan. Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a (re)construir. Paper, Lima, Febrero de 1999.
- 61 - México es uno de los casos donde el total del tiempo que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y canales de televisión se distribuye entre todos los partidos. Además, el Instituto Federal Electoral compra espacios a los medios de comunicación para ser distribuidos entre los partidos.
- 62 - De acuerdo a la recientemente aprobada Resolución Jefatural No. 075-2000-J/ONPE.
- 63 - En el caso de Colombia, nos referimos a los espacios de carácter permanente, de los cuales un 60% es distribuido de acuerdo con la representación en la Cámara de Representantes y el 40% restante, que si bien no se especifica en la legislación cómo será repartido, según José Sarmiento, asesor del Consejo Nacional Electoral, se asume que éste es distribuido por igual.

64 - En el caso de Brasil, la mayor parte del total de los espacios gratuitos se distribuye por igual entre los partidos con representación parlamentaria.

65 - No ha sido posible determinar si Panamá cuenta con elegibilidad amplia o reducida puesto que en la legislación no se especifican claramente las condiciones de elegibilidad para el acceso gratuito a los medios de comunicación.

66 - Ver al respecto, GOODWIN-GILL, Guy S. Elecciones libres y justas. Derecho Internacional y práctica, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1994, pp. X-XIV.

67 - PLANAS, Pedro. Comunicación política y equidad electoral, Fondo de Desarrollo Editorial, Universidad de Lima, Lima, 1998, p. 123.

68 - RIAL, Juan. Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir. op.cit.

69 - ULLOA, Félix.(Ex-miembro del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador), Entrevista. 25 de noviembre de 1999, San José, Costa Rica

70 - PLANAS, Pedro. Comunicación política y equidad electoral, op. cit. p. 128.

71 - SARTORI, Giovanni. El Homo Videns. La sociedad teledirigida, Taurus, México, D.F., 1999, p.159.

72 - GRUENBERG, Christian. Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society, op.cit.

73 - 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.

74 - ZOVATTO, Daniel. "La Financiación de la Política y su Impacto en la Ética de la Administración Pública en Latinoamérica". op. cit. pág. 20. Una versión corregida de este artículo puede ser consultada en La Revista del CLAD. Reforma y Democracia. Nº10. Febrero de 1998. p. 45-82.

75 - En el caso de Panamá los partidos deben rendir exclusivamente cuentas de sus gastos.

76 - SABATO, Larry J. Paying for elections, The Campaign Finance Thicket, op.cit. p.61.

77 - Ver a este respecto: FERREIRA, Delia, "El control del financiamiento de la política", en Escenarios Alternativos, No 4. Invierno, 1998, p 77.

78 - FERREIRA, Delia. "El control del financiamiento de la política", op.cit., p 73.

79 - NASSMACHER, Karl-Heinz. "Comparing party and campaign finance in Western democracies", op.cit. p. 258

80 - En El Salvador la legislación asigna a la Corte de Cuentas la revisión de la liquidación de cuentas de los partidos, en la práctica la tarea es efectuada por el Ministerio de Hacienda.

81 - Tras la Asamblea Constituyente de diciembre de 1999, se crea el Poder Electoral (que actualmente está bajo el control del frente partidista gubernamental "Polo Patriótico"). Aún no se ha dictado legislación que implemente lo anterior ni el mandato sobre la disposición final del encabezamiento del artículo 66 de la Constitución que estipula que no se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos del Estado. Además, cabe señalar que el sistema de financiamiento público (en todas sus formas) ha sido desmantelado. NJAIM, Humberto, Entrevista, Febrero 2000, Caracas, Venezuela.

82 - WOLDENBERG, José. Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Entrevista, 23 de marzo 2000, México D.F., México.

83 - DE LA CALLE, Humberto. "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia", op. cit. pág. 16-17.

84 - Sugerimos así en relación con este punto, y siguiendo la tendencia del Derecho Electoral Comparado, endurecer las sanciones, incorporando, por un lado, aquellas que impongan la inelegibilidad por un tiempo determinado del candidato infractor o incluso la anulación de la elección o revocatoria del cargo si éste ya hubiera resultado electo, en caso de comprobarse la infracción, y, por el otro, nuevos tipos penales en esta materia. Ver en este sentido los proyectos de reforma de Guatemala y Colombia entre otros. Ver asimismo el régimen de sanciones en Francia. En el caso de Venezuela, se prevé de dos a tres años de prisión al candidato que reciba contribuciones anónimas y si el dinero proviene de delitos las penas se elevan al doble.

85 - GONZALEZ ROURA, Felipe; NOHLEN, Dieter; y ZOVATTO, Daniel. Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos, op.cit. p. 36.

86 - BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. La reforma electoral de 1997: una descripción general. Capítulo 3. Las Nuevas Condiciones de la Competencia., Fondo de Cultura Económica, D.F. México, pp. 103-124.

87 - GONZALEZ-VARAS, Santiago. La financiación de los partidos políticos, op. cit. p. 203

88 - ALVAREZ, A. E. "Los partidos políticos, su financiación y la democracia" en La reforma de los Partidos Políticos. Financiamiento y Democracia, Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 1995.

89 - DE LA CALLE, Humberto. "Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. El caso colombiano". op. cit. p. 25.

90 - Vale la pena mencionar que uno de los efectos "perversos" que el acortamiento de las campañas puede generar es que los candidatos pueden ver reducidas las oportunidades para visitar las diversas áreas del país en este período, lo cual puede incidir en un aumento de los gastos para difundir su mensaje en todo el territorio posiblemente a través de una mayor inversión en los medios de comunicación. WOLDENBERG, José. Presidente del Instituto