

El costo de la democracia: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina

KEVIN CASAS-ZAMORA Y DANIEL ZOVATTO¹

INFORME POLÍTICA, JULIO 2015

EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO: ENTRE LA LECHE MATERNA Y EL VENENO

El uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia—como frecuentemente se la presenta en la discusión pública—el financiamiento político es parte de la normalidad de la vida democrática. Es innegable, sin embargo, que el dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático.

Su distribución desigual incide, en primer lugar, en las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para transmitir su mensaje a los votantes de manera eficaz. En segundo lugar, su posesión confiere a individuos y grupos sociales la posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos a través de sus aportaciones. Esto es de importancia crucial para la democracia. Cuando el poder político es simplemente un espejo del poder económico, el principio de “una persona, un voto” pierde significado, y la democracia deja de ser un “sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico”.² En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos se prestan a los intercambios de favores entre los donadores privados

y los responsables políticos o, cuando menos, crea la continua aparición de conflictos de interés para estos últimos.

Cuando, en el proceso político, fallan los mecanismos para regular el dinero, o si la regulación existente es ineficaz, la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas puede estar en peligro, ya que los ciudadanos percibirán que las elecciones y los gobiernos no reflejan sus demandas e intereses. La famosa frase del político estadounidense Jesse “Big Daddy” Unruh, quien alguna vez expresó que “el dinero es la leche materna de la política”, cuenta sólo una parte de la historia. Lo cierto es que esa leche contiene elementos tóxicos que es preciso eliminar o, al menos, controlar, pues de lo contrario destruirán el organismo vivo de la democracia.

Estas preocupaciones son particularmente pertinentes en América Latina. Ésta es una región plagada de una distribución del ingreso asombrosamente desigual, lo que da lugar a sesgos en los procesos democráticos. Es también una región donde el crimen organizado tiene una presencia sumamente importante, que mueve miles de millones de dólares al año en negocios ilícitos y el potencial de corromper a las instituciones democráticas. La regulación financiera de las campañas políticas en

¹ Los autores desean agradecer el apoyo brindado en esta investigación por Ileana Aguilar, Alejandro Urizar y Stephania Sferra-Taladrid, así como los valiosos comentarios proporcionados por Claudio Fuentes, Pablo García Arabeheity, Humberto de la Calle, Nydia Restrepo, Arturo Núñez, Luis Antonio Sobrado, Juan Ignacio García, Andrea Milla, Harold Trinkunas y Emily Miller. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

² Elmer E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People* (Fort Worth: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1975 [1960]), p. 119.

América Latina resulta crucial para la preservación de la democracia. En su mayoría, los actores políticos de la región están de acuerdo en esto, como lo sugiere la proliferación de esfuerzos regulatorios de las últimas dos décadas. Sin importar qué tan decepcionantes hayan sido sus resultados, la proliferación en sí es un signo de desarrollo democrático. Debido a que las democracias latinoamericanas están mucho más consolidadas que los sistemas democráticos en otras regiones, aquéllas se encuentran en condiciones de abordar temas muy complejos, como la regulación del financiamiento político, un tema aún no resuelto que continúa acechando incluso la agenda de las democracias más desarrolladas.

Este informe pretende hacer un balance de tres aspectos sobre este tema: primero, los riesgos que el financiamiento de campañas plantea a la democracia en América Latina; segundo, los instrumentos normativos existentes y las lecciones preliminares aprendidas que se basan en la experiencia latinoamericana e internacional, y, tercero, la orientación práctica para hacer factible la regulación y aumentar su probabilidad de éxito.

¿CUÁLES SON LOS RIESGOS? LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Al igual que en otras latitudes, los escándalos relacionados con el financiamiento de campañas han sumido en el caos a gobiernos latinoamericanos, han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. En las siguientes secciones se

explican las cinco formas diferentes de los riesgos más graves y recurrentes en la región.

Financiamiento espurio o ilegal

El financiamiento privado constituye una herramienta legítima y necesaria para los partidos políticos y sus candidatos. Sin embargo, la capacidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre la puerta a una amplia gama de amenazas para la democracia. La primera y más grave es que las ganancias de las actividades delictivas e ilegales se utilizan para fines políticos.

En América Latina, el mayor peligro es la posibilidad de que los narcotraficantes y, en general, el crimen organizado se infiltren en los órganos políticos con el propósito de comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas.³ Son numerosos los ejemplos de la penetración del narcotráfico en las campañas políticas, incluidas las campañas de hace dos décadas de los ex presidentes Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia y Ernesto Pérez Balladares en Panamá; más recientemente, los estrechos nexos descubiertos entre las organizaciones paramilitares y algunos partidos políticos colombianos, y la colusión del crimen organizado y el gobierno local en los estados mexicanos de Guerrero y Michoacán.⁴ Estos casos sólo reflejan el lado más importante de un fenómeno mucho más amplio y problemático, lo cual plantea un riesgo particular en países como México, Colombia y Brasil, donde las grandes campañas por cargos a nivel nacional se llevan a cabo paralelamente a las campañas por cargos locales y estatales/

³ Un análisis de la relación entre financiamiento de campañas y corrupción en América se encuentra en Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina* (San José: Organización de los Estados Americanos [OEA]/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral [IDEA Internacional], 2004), pp. 299-302.

⁴ Además de los estudios de caso contenidos en Kevin Casas-Zamora, ed., *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond* (Washington, Brookings Institution Press, 2013), véase: René Mayorga, "El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia", en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (eds.), *La Financiación de la Política en Iberoamérica* (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH]/Centro de Asesoría y Promoción Electoral [CAPEL], 1998), p. 35; David C. Jordan, *Drug Politics: Dirty Money and Democracies* (Norman: University of Oklahoma Press, 1999), pp. 158-162; Mauricio Vargas, Jorge Lesmes y Edgar Téllez, *El presidente que se iba a caer: Diario secreto de tres periodistas sobre el 8000* (Bogotá: Planeta, 1996); Kevin Casas-Zamora, "Financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá", *Cuadernos de CAPEL*, núm. 48 (2003), p. 46; "Drugs are back", *The Economist*, 25 de mayo, 1996; y "Well I never, says the President", *The Economist*, 29 de junio, 1996.

departamentales.⁵ Asimismo, debe tomarse en cuenta que los procesos de descentralización política, que se han generalizado en la mayor parte de la región, facilitan que el crimen organizado capte a las instituciones políticas. Por otra parte, existe el aliciente añadido de que el costo de las campañas locales es generalmente más bajo.

Otros ejemplos de la amplia gama de fuentes cuestionables de financiamiento de campañas en América Latina incluyen: el financiamiento de las organizaciones paramilitares de las campañas para alcaldías y el Congreso en Colombia; las grandes operaciones de financiamiento ilícito del ex presidente Fernando Collor de Mello en Brasil; el desvío ilícito de fondos de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex) a la campaña del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la creación de estructuras paralelas de financiamiento ilícito dentro del Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000 en México, así como el intento del envío secreto de 800.000 dólares en efectivo dentro de una valija proveniente de Venezuela para la campaña de la presidenta Cristina Fernández en Argentina.⁶

Compra de influencia y conflictos de interés

Incluso en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provienen de fuentes cuestionables ni son obtenidos por vías ilegales, es claro que las aportaciones privadas pueden socavar el interés público y, en casos extremos,

“privatizar” el proceso de toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos. Eso depende, entre otros factores, de la cuantía de las aportaciones, de la transparencia con que se manejen y del grado de discrecionalidad con que operen los responsables políticos. En el mejor de los casos, como lo han mostrado las investigaciones en Estados Unidos, Costa Rica y Uruguay, las aportaciones privadas facilitan el acceso de los donadores a los responsables políticos, sin que necesariamente condicionen el contenido de sus determinaciones.⁷ Como se consignó en el veredicto histórico del juicio de *Buckley vs. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976) llevado a cabo en la Corte Suprema de los Estados Unidos, las aportaciones privadas pueden afectar los procesos democráticos no sólo por los intercambios de favores corruptos que provocan sino también por la *apariencia* de corrupción que generan.⁸ Por lo tanto, no es ninguna coincidencia que las empresas de la construcción en Brasil y Costa Rica o que los licenciarios de las actividades de lotería y apuestas deportivas en Uruguay sean los principales donadores en el financiamiento de las campañas políticas, empresas todas ellas que dependen en gran medida de los contratos o normativas gubernamentales.⁹ El caso de los medios de comunicación privados comporta mayores consecuencias, ya que a través de las tarifas preferenciales que ofrecen a partidos y candidatos se han convertido en cruciales donadores en especie—tal vez los mayores—en algunos países de la región. Los casos de Uruguay, Costa Rica, Guatemala y México

⁵ Por ejemplo, en los meses previos a las elecciones legislativas de 2009, en México hubo por lo menos dos casos de precandidatos legislativos (uno en el estado de Chihuahua y otro en el Estado de México) que fueron ligados al crimen organizado en reportes de prensa. “Héctor Murguía: los narcos en casa”, *El Universal* (México), 27 de marzo, 2009; y “Registran Candidatura de Héctor Murguía”, *El Diario* (Ciudad Juárez), 23 de abril, 2009.

⁶ Barbara Geddes y Artur Ribeiro-Neto, “Institutional Sources of Corruption in Brazil”, *Third World Quarterly* 13, núm. 4 (1992), p. 646; Maria D’Alva Kinzo, “Funding Parties and Elections in Brazil”, en Peter Burnell y Alan Ware (eds.), *Funding Democratization* (Manchester: Manchester University Press, 1998), p. 135; Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, Dinero y Corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox* (México: Cal y Arena, 2006); “El ‘Pemexgate’, una novela de no-ficción”, *Proceso*, 13 de octubre 2002; “Caso maletín: cuatro detenidos en EE.UU”, *BBC Mundo*, 13 de diciembre 2007; “Maletín: apuntan al gobierno venezolano”, *BBC Mundo*, 17 de octubre 2008; y “Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase”, *New York Times*, 3 de noviembre 2008. El caso de la presidenta Fernández en Argentina, remite a una patología con una larga tradición en la región: el financiamiento de partidos o candidatos por parte de gobiernos extranjeros, desde la antigua Unión Soviética hasta Taiwán. Véase al respecto el análisis de los casos de Uruguay y Costa Rica en Kevin Casas-Zamora, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties* (Colchester: European Consortium for Political Research, 2005).

⁷ Frank J. Sorauf, *Inside Campaign Finance: Myths and Realities* (New Haven: Yale University Press, 1992), pp. 164-171; y Casas-Zamora, *Paying for Democracy*, p. 226.

⁸ Véase el texto completo del resultado en Anthony Corrado, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz, Trevor Potter y Frank J. Sorauf (eds.), *Campaign Finance Reform: A Sourcebook* (Washington: Brookings Institution Press, 1997), pp. 67-77.

⁹ Kinzo, “Funding Parties”, pp. 130-131; y Casas-Zamora, *Paying for Democracy*, pp. 137-181.

se han documentado a fondo no sólo como potenciales criaderos de colusión entre los propietarios de los medios de comunicación y los funcionarios encargados de regular el espectro de radiodifusión, sino también como instancias evidentes de acceso desigual al tiempo aire proporcionado a candidatos y partidos durante las campañas.¹⁰

Graves inequidades electorales

Si bien sería absurdo sostener que las finanzas de los candidatos y de los partidos pueden determinar por sí mismas los resultados electorales, es obvio que no contar con ellas sería un obstáculo importante para la contienda electoral. Por otra parte, una distribución de recursos extremadamente desigual puede crear la apariencia de inequidad que afectaría la legitimidad del resultado electoral. Los ejemplos de inequidades abundan en la región: desde la gran disparidad entre el financiamiento de candidatos de izquierda y el de los partidos más conservadores documentados en países como México, Uruguay o Costa Rica, hasta el caso extremo de la elección presidencial de 1990 en Perú, en la que el candidato Mario Vargas Llosa gastó más (por un factor de 56 a 1) que su oponente Alberto Fujimori.¹¹

Los casos más graves se producen cuando la inequidad económica se combina con el uso de recursos públicos para favorecer al partido en el poder o su candidato. Ello puede ir desde los métodos más sutiles y difícilmente detectables—como asignar de manera preferencial la propaganda pagada por entidades estatales a los medios de comunicación que proporcionan cobertura favorable—hasta métodos más flagrantes y generalmente prohibidos en los sistemas democráticos. A pesar de que, a lo largo de la mayor parte de la región, los partidos de oposición afirman con frecuencia que se están utilizando estas estratagemas, las recientes elecciones presidenciales y referendos en Venezuela, así como la contienda presidencial de 2006 en México, muestran que tales acusaciones no carecen de fundamento.¹²

Nada de esto es un buen augurio para la democracia. Sin embargo, algunos de los casos citados expresan también que las disparidades en los recursos no son necesariamente decisivas en términos de resultados electorales: no evitaron el triunfo de Fujimori en Perú ni impidieron el ascenso en las encuestas y eventuales triunfos del Frente Amplio en Uruguay a partir de 2004; tampoco obstaculizaron el

¹⁰ Casas-Zamora, *Paying for Democracy*, pp. 137-140, 181-183; Transparency International, *Global Corruption Report – 2004* (Londres: Pluto Press, 2004), pp. 49-50; Pablo Arredondo Ramírez, “Los medios de comunicación y la contienda electoral”, *Replones*, núm. 46 (agosto-noviembre, 2000); y Rodolfo Gómez Castellanos, *Mercadotecnia política: Uso y abuso en los procesos electorales* (México: Universidad Autónoma de Baja California, 2006), pp. 103-108.

¹¹ Francisco Miró Quesada, “Financiamiento de partidos políticos y las campañas electorales en el Perú”, en del Castillo y Zovatto, *El financiamiento de la Política en Iberoamérica*, p. 481.

¹² El uso y abuso electoral de los recursos estatales por parte de quienes están en el poder es un fenómeno generalizado en todo el mundo en desarrollo, aunque en muy distintos grados y con diversas modalidades. En contextos autoritarios y semiautoritarios el acceso ilimitado a esos recursos por quienes ostentan el poder es, con frecuencia, el rasgo definitorio del financiamiento de campañas y el obstáculo fundamental para la existencia de una arena electoral equitativa. Véanse, por ejemplo, los casos de estudio de Egipto y Rusia: Amr Hashem Rabie, “Financing Egyptian Political Parties” (ponencia presentada en la Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, Egipto, 12-13 de enero, 2008); Dina Ammar, “Public Funding of Political Parties: The Case of Egypt” (documento preparado para la Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, Egipto, 12-13 de enero, 2008); y “Russian election lacked ‘freedom,’ monitor says”, *Washington Post*, 4 de marzo, 2008. En todos los países se interponen obvias y considerables dificultades para investigar este fenómeno. Eso no niega su existencia, por supuesto. Sobre el caso venezolano véase European Union, *European Union Election Observation Mission, Final Report, Parliamentary Elections, Venezuela 2005*, http://www.eods.eu/library/FR%20VENEZUELA%202005_en.pdf; European Union, *European Union Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections, Venezuela 2006*, http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/moe_ue_venezuela_2006_final_eng.pdf; y “Exigen ley que regule uso de recursos públicos en campaña”, *El Universal* (Caracas), 21 de febrero, 2009. En el caso de México, el uso de algunos programas sociales por parte del gobierno y las actuaciones del presidente Vicente Fox durante la campaña de 2006 fueron muy controvertidos. Tribunal Federal Electoral de México, *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de validez de la elección y de presidente electo*, Resolución del 5 de septiembre, 2006; México, pp. 158-217, <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/informes/dictamen.pdf>; Lorenzo Córdova “La reforma electoral de 2007-2008: Reporte ejecutivo” (documento inédito, 2008), p. 6; y Andrés Valdez Zepeda, “México en su encrucijada: un análisis de la elección presidencial del 2006”, *Contratexto digital* (Universidad de Lima, Perú), 4, núm. 5 (2006).

camino de la victoria del Partido Acción Ciudadana en Costa Rica en 2014, como tampoco evitaron que el Partido de la Revolución Democrática en México acumulara una parte sustancial de los votos tanto en 2006 como en 2012. La disponibilidad de recursos económicos es sólo una de las muchas variables que explican los resultados electorales. Asimismo, cabe hacer notar que los gastos de campaña producen rendimientos marginales decrecientes que, en algunos casos, pueden incluso llegar a ser negativos.¹³

Por otra parte, la inequidad en la distribución de recursos económicos es distinta a la del costo de las campañas electorales, con la que frecuentemente se los asocia. El alto costo de las campañas puede constituir una considerable barrera de acceso a la competencia electoral. Sin embargo, la frecuente afirmación de que el costo de las campañas electorales en la región es prohibitivo y va en aumento sin final a la vista no sólo es empíricamente sospechosa, sino que en algunos casos puede simplemente significar elecciones más competitivas, donde más contendientes han podido tener acceso a un financiamiento adecuado para poder competir con eficacia.¹⁴ La experiencia de México, con el profundamente enquistado gobierno del Partido Revolucionario Institucional antes de la elección de transición de 2000 sugiere que las perspectivas para la alternancia en el poder pueden depender precisamente de la capacidad de la oposición para gastar grandes cantidades de dinero. El costo cada vez más alto de la campaña electoral, en y por sí mismo, no es por lo tanto un signo de una patología democrática. La mala distribución de los recursos económicos entre los contendientes en un proceso electoral, por el contrario, casi siempre lo es.

Debilitamiento de los partidos y del sistema de partidos

Una democracia funcional requiere un sistema de partidos estable que no esté excesivamente fragmentado y que se caracterice por una dinámica unificadora en oposición a una dinámica de polarización. También requiere partidos institucionalizados que sean capaces de alimentar continuamente el proceso político y de ser algo más que máquinas de campaña electoral. Estos requisitos son especialmente importantes en los sistemas presidenciales prevalecientes en toda la región, que muestran una marcada tendencia por el conflicto entre los poderes del Estado cuando los sistemas de partidos están muy fragmentados.¹⁵ Si bien el financiamiento de campañas no determina la volatilidad, la estructura o el grado de polarización de un sistema de partidos, la regulación del financiamiento se puede utilizar para crear incentivos que afecten el comportamiento de los actores políticos y puedan tener un efecto decisivo en la institucionalización y consolidación de los partidos políticos como entidades perdurables.

Las tendencias actuales en la institucionalización y consolidación de los partidos políticos en la región no auguran nada bueno. En cuanto a la evolución de los sistemas de partidos políticos en 17 países de América Latina desde 1990 hasta 2010, nos encontramos con un aumento en el número de partidos efectivos en 10 de los 17 países.¹⁶ Por otro lado, la volatilidad electoral de la región continúa siendo comparativamente muy alta y alcanza niveles asombrosamente elevados en países como Perú y

¹³ Sobre los rendimientos marginales decrecientes del gasto electoral, véase W. P. Welch, "The Effectiveness of Expenditures in State Legislative Races", *American Political Quarterly* 4 (Julio 1976); y Gary Jacobson, "Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections, 1972-1982", *Public Choice* 47, núm. 1 (1985). El ejemplo de Perú en 1990 es muy evidente en este sentido. En un contexto de grave crisis nacional y con un sistema de partidos virtualmente colapsado, cada dólar adicional erogado por la campaña de Vargas Llosa sirvió para implantar en el electorado la imagen de que su candidato era más de lo mismo, exactamente el mensaje propalado por la campaña "insurgente" de Fujimori. Mario Vargas Llosa, *El pez en el agua* (Madrid: Alfaguara, 2005).

¹⁴ Casas-Zamora, *Paying for Democracy*, pp. 111-117 y 159-162. Para otros contextos, véase Michael Pinto-Duschinsky, "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy* 13, núm. 4 (octubre 2002); y Stephen Ansolabehere, Alan Gerber y James M. Snyder, "Corruption and the Growth of Campaign Spending", en Gerald C. Lubenow (ed.), *A User's Guide to Campaign Finance Reform* (Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2001).

¹⁵ Véase al respecto el análisis sobre los sistemas de partidos de América Latina, en J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz, *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo/IDEA Internacional, 2006), pp. 165-196.

¹⁶ Cálculo de los autores con base en cifras oficiales y metodología de Marku Laakso y Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", *Comparative Political Studies* 12, núm. 1 (abril 1979).

Guatemala, que tienen sistemas de partidos muy frágiles.¹⁷ Con la posible excepción de los partidos mexicanos y algunos otros ejemplos aislados de otros países (por ejemplo: Frente Amplio en Uruguay, Alianza Republicana Nacionalista y FMLN en El Salvador, Partido Revolucionario Democrático en Panamá), los niveles de institucionalización de los partidos políticos en la región son también sumamente bajos, incluso en democracias consolidadas como en Costa Rica, Uruguay o Chile.¹⁸

Colombia y México merecen una explicación especial. En el caso de Colombia, es muy posible que las reglas extremadamente laxas en materia de acceso al financiamiento público, lo cual incluso permitió el acceso de los candidatos propuestos por los movimientos sociales o por un “importante” grupo de ciudadanos contribuyó a la desaparición virtual del sistema de partidos políticos de Colombia en la década de 1990; sin embargo, el sistema de partidos fue restaurado parcialmente como resultado de la reforma electoral de 2003 y las iniciativas de reforma de los partidos políticos de 2011.¹⁹ La experiencia mexicana es sugerente del poderoso efecto que pueden tener las subvenciones no relacionadas con las elecciones en la consolidación institucional de los partidos, ya que la ley ha establecido un cuantioso subsidio gubernamental para cubrir las actividades partidarias permanentes, incluso en años no electorales. Después de su relativamente reciente transición democrática, México cuenta hoy tal vez con los partidos más robustos de toda la región, caracterizados por la permanencia y la capacidad

de llevar a cabo campañas sólidas en todos los niveles de gobierno.

Pérdida de credibilidad en la regulación del financiamiento político

Los efectos de una regulación defectuosa del financiamiento de campañas pueden ser tan negativos como la ausencia de regulación, ya que cualquier esfuerzo para regular tiende a elevar la expectativa de que nuevas reformas serán capaces, al menos, de frenar los peores abusos. Las reformas fallidas dejan un sedimento de desilusión y cinismo, que se convierte en una barrera para nuevos intentos de regulación.

Desafortunadamente, abundan los ejemplos de reformas mal diseñadas o desprovistas de recursos, lo que hace imposible su aplicación eficaz. La introducción en 1996 de las normas de transparencia para el financiamiento privado de las campañas en Costa Rica constituye un ejemplo elocuente de los efectos de un marco regulatorio mal concebido. La carencia de un mandato explícito para que las autoridades electorales verificaran la contabilidad de los partidos y las estructuras de campaña, así como el hecho de no identificar claramente quién es responsable de las violaciones a las normas, inhabilitó desde el principio a la legislación costarricense en su capacidad para regular los abusos en el financiamiento de campañas. La ley fue expuesta como ineficaz en la campaña presidencial de 2002, que estaba plagada de diferentes irregularidades que afectaron a todos los principales partidos.²⁰

¹⁷ Raúl Madrid, “Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America and the Caribbean”, *Comparative Politics* 38 (octubre, 2005). Véase también datos en Payne *et al.*, *La política importa*, p. 183.

¹⁸ Para mayor información, véase: Scott Mainwaring y Timothy Scully, “Introduction: Party Systems in Latin America”, en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995); y Casas-Zamora *Paying for Democracy*, p. 14.

¹⁹ Humberto de la Calle, “Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia”, en del Castillo y Zovatto, *El financiamiento de la Política en Iberoamérica*, pp. 106-111. Sobre la reforma electoral de 2003 y sus efectos, véase Juan Carlos Rodríguez Raga y Felipe Botero, “Ordenando el caos: Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”, *Revista de Ciencia Política* (Pontificia Universidad Católica de Chile) 26, núm. 1 (2006). Sobre la reforma electoral de 2011, véase Margarita Batlle y José Ricardo Puyana, “El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: Una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010”, *Colombia Internacional* 74 (2011), pp. 27-57.

²⁰ Kevin Casas-Zamora, “Regulando el financiamiento político en Costa Rica: Algunas reflexiones prácticas”, en Mimi Prado (ed.), *Modernización del Estado Costarricense* (San José, Costa Rica: Centro Internacional para el Desarrollo Humano/Fundación Konrad Adenauer, 2004), pp. 240-244.

Esto condujo finalmente, en 2009, a la aprobación de una ambiciosa reforma del Código Electoral de Costa Rica que fortaleció significativamente los controles existentes.²¹

Del mismo modo, en Argentina la implementación de una reforma del financiamiento de campañas en 2002 se dejó en manos de un grupo de sólo 24 jueces federales—en un país de 40 millones de habitantes con un sistema federal y elecciones locales competitivas en todos los niveles de gobierno. Como era de esperar, los jueces resultaron demasiado pocos para hacer cumplir con eficacia las detalladas provisiones de la legislación. En el periodo previo a las elecciones presidenciales de 2003, el candidato ganador informó públicamente que su gasto de campaña había ascendido a 1 dólar, lo que socavó gravemente la credibilidad de la legislación.²²

En contraste, México se erige como un ejemplo de cómo una legislación bien diseñada—combinada con fuertes controles institucionales, un mandato bien financiado y una férrea voluntad política para castigar a los violadores—puede conducir a la aplicación fidedigna de las disposiciones de la ley, capaz de frenar algunos de los peores abusos en el financiamiento de campañas.²³

La introducción de una legislación adecuada y eficaz para regular la función del dinero en la actividad

política en América Latina es un imperativo, y la región está más que advertida sobre estos cinco riesgos. La siguiente sección expone en detalle diversos instrumentos normativos y examina las lecciones tentativas extraídas de experiencias internacionales.

ENFOQUE COMPARATIVO DE EXPERIENCIAS CON INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN

La función del dinero en la actividad política democrática se puede regular mediante una amplia gama de instrumentos legales, cuya presencia y combinación dan forma al sistema de financiamiento político.²⁴ Un sistema de financiamiento político es el conjunto de normas que regulan el flujo esencial de los recursos económicos dentro y fuera del sistema político. Es el marco normativo dentro del cual todos los partidos y candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y en virtud del cual los individuos y las entidades legales—tanto públicas como privadas—pueden financiar legalmente esas actividades. Asimismo, el sistema proporciona los instrumentos legales para supervisar y hacer cumplir ese marco regulatorio.

Contrariamente a la creencia popular, los países latinoamericanos tienen una larga tradición de

²¹ De acuerdo con la reforma de 2009, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) corresponde reglamentar, hacer cumplir las normas sobre el financiamiento (Artículo 12 del Código Electoral) y ordenar auditorías, si es necesario (Artículo 121 del Código Electoral). En la página del TSE se encuentran publicadas las auditorías practicadas en los últimos años, así como otros documentos resultantes de las acciones de verificación. “Elecciones/Información Sobre Financiamiento de Partidos Políticos”, Tribunal Supremo de Elecciones, accedido 23 de junio, 2015, http://www.tse.go.cr/financiamiento_partidos.htm. Además, el TSE emitió el Reglamento sobre Financiamiento de Partidos en octubre de 2009, donde, entre otras cosas, crea el Departamento de Financiamiento como parte de la Dirección de Registro Electoral, que tiene funciones de control en materia de financiamiento político. Tribunal Supremo de Elecciones, Reglamento sobre el financiamiento de los partidos políticos, Decreto núm. 17-2009, 15 de octubre, 2009, <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/financiamientodelospartidospolicos.pdf>.

²² Delia Ferreira Rubio, “El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?”, Serie Documentos de Trabajo núm. 292 (Universidad del CEMA, 2005), pp. 10-11; y Delia Ferreira Rubio, “Financiamiento de los partidos políticos en Argentina” (presentación realizada en el seminario La Legislación Comparada sobre Financiamiento de los Partidos Políticos, Montevideo, Uruguay, 27-28 de noviembre, 2007).

²³ Jesús Orozco, “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”, en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete y Ignacio Walker (eds.), *Reforma de los Partidos Políticos en Chile* (Santiago, Chile: Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Centro de Estudios Públicos/Libertad y Desarrollo/Corporación de Estudios para Latinoamérica, 2008).

²⁴ La información contenida en esta sección ha sido desarrollada extensamente en Casas-Zamora *Paying for Democracy*, pp. 16-60, y en Political Finance Database, IDEA Internacional, que cubre los sistemas de financiamiento de campañas en casi 180 países.

regulación de financiamiento de campañas. Por otra parte, estos países han sido pioneros en la adopción de subsidios directos a los partidos políticos y candidatos, como se manifiesta en Uruguay (1928), Costa Rica (1956) y Argentina (1961). El retorno de la democracia a la región ha originado un creciente interés en esta materia y, a su vez, muchos de los esfuerzos de regulación se han materializado.²⁵

Los instrumentos legales que regulan el financiamiento de campañas se pueden agrupar en cinco categorías, que se describen en las siguientes secciones.

Regular las fuentes de financiamiento

Esta categoría incluye los instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos en las actividades políticas, ya sea controlando o prohibiendo el uso de algunas fuentes de financiamiento, fomentando al mismo tiempo el uso de otras fuentes. La fuente meta de la mayoría de los controles son las aportaciones políticas privadas. Los controles más extendidos pesan sobre las donaciones políticas privadas, aunque los niveles de restricción varían de país a país. Mientras que en algunos países (Grecia, por ejemplo) se establecen simplemente los límites en el monto de la aportación, en la mayoría de las democracias modernas la prohibición de algunas fuentes de financiamiento es absoluta.

En diferentes partes del mundo, los límites a las aportaciones individuales van desde exiguas cantidades en algunos países hasta alrededor de 200.000 dólares por año en Japón. Las prohibiciones se dirigen generalmente hacia las aportaciones

extranjeras—prohibidas en decenas de países—y hacia algunos tipos de aportaciones de empresas, por lo general las empresas estatales o empresas privadas que actúan bajo contratos o licencias adjudicados por el Estado.

La situación regulatoria en América Latina concuerda con las tendencias mundiales. Prácticamente todos los países latinoamericanos han introducido la prohibición de ciertas fuentes de financiamiento, y la gran mayoría ha establecido límites en los montos de las aportaciones.

Algunas de las prohibiciones más comúnmente adoptadas se refieren a las aportaciones de los gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (presentes en la mayoría de los países, con la notable excepción de El Salvador);²⁶ a contratistas del gobierno (por ejemplo, Argentina y Bolivia); a fuentes anónimas (más de la mitad de los países, entre ellos, por ejemplo, Costa Rica, Honduras y México), y a personas jurídicas (Argentina, Honduras, México, Paraguay y Costa Rica, entre otros). Además, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay han introducido límites a los montos que los individuos pueden aportar.

Tales restricciones respecto a las fuentes privadas de financiamiento tienen como objetivo minimizar las oportunidades de compra de influencias a los donadores poderosos o controvertidos. Como es el caso con otras medidas reglamentarias de carácter restrictivo, los límites a las aportaciones plantean importantes problemas de aplicación, lo que requiere un amplio sistema de presentación de informes

²⁵ Amplios análisis comparados de las reglas de financiamiento de campañas en América Latina pueden encontrarse en del Castillo y Zovatto, *El financiamiento de la Política en Iberoamérica*; Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2003); Griner y Zovatto, *From Norms to Best Practices*; Daniel Zovatto, “Dinero y política en América Latina”, *Foreign Affairs en Español* 5, núm. 4 (2005); y Daniel Zovatto, “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 2007).

²⁶ El caso de El Salvador merece una aclaración. La reforma de febrero de 2013 prohibió la recepción de aportaciones anónimas, extranjeras, de gremios y sindicatos. Formalmente la reforma estuvo vigente en las elecciones de febrero de 2014, pero no existe evidencia de su aplicación. Sin embargo, en septiembre de 2014 una resolución de la Sala Constitucional de la Corte de Justicia declaró inconstitucional el Capítulo IV del Título VI, que incluía todas las reformas sobre financiamiento privado. Asamblea Legislativa de El Salvador, Ley de Partidos Políticos, Decreto núm. 307, 14 de febrero, 2013, <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-partidos-politicos>.

y auditoría de los recursos utilizados por partidos y candidatos. Esto ha demostrado ser un requisito difícil de cumplir, incluso en las democracias más desarrolladas.²⁷

Asimismo, establecer límites excesivamente estrictos a las aportaciones puede conducir a consecuencias no deseadas. Medidas draconianas que prohíben las aportaciones privadas en su totalidad, tales como las de Francia antes de 1988 y las de la India desde 1969 hasta 1985, tuvieron el efecto no deseado de incentivar las prácticas de financiamiento opacas.²⁸ Por lo tanto, no es sorprendente que muchas democracias, sobre todo en Europa occidental, son reacias a establecer controles más amplios a las aportaciones, optando, en cambio, por restringir el peso financiero de los donadores privados por otros medios, como por ejemplo a través de un generoso sistema de financiamiento de campañas públicas, acortando la duración del periodo oficial de campaña y restringiendo severamente la publicidad electoral.

Financiamiento público de partidos y candidatos

Un sistema de financiamiento de campañas públicas no sólo puede restringir el flujo de dinero en la política, sino que también puede intervenir activamente proporcionando dinero, bienes o servicios públicos a candidatos y partidos. De hecho, los subsidios estatales son, con mucho, el instrumento más utilizado en los sistemas actuales. El término

“financiamiento estatal” comprende tres categorías básicas de subsidios: subsidios *directos* (fondos públicos desembolsados a los partidos y candidatos mediante un procedimiento legal); subsidios *indirectos* (subsidios en especie, tales como el acceso a los medios de comunicación de propiedad estatal), o subsidios *específicos* (fondos proporcionados a organizaciones vinculadas a los partidos o controladas por ellos, tales como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación).

Actualmente, el uso de subsidios directos es la principal tendencia en el financiamiento de las campañas. Desde la temprana aprobación de este modelo en Uruguay en 1928 y, en particular, en las últimas cuatro décadas, los subsidios directos se han introducido en más de 50 países. Con la creación en 2003 de los subsidios directos en las legislaciones peruana y chilena, una gran mayoría de países de la región ofrece ahora el financiamiento de campañas con fondos estatales.²⁹ Hoy en día, las únicas excepciones son Venezuela y Bolivia.

No obstante su adopción generalizada, los subsidios estatales no se introdujeron sin controversia, que ha surgido no sólo por su costo para los contribuyentes, sino también por la incertidumbre sobre sus efectos.³⁰ Los defensores del financiamiento estatal destacan frecuentemente su importancia en la reducción de la dependencia de los actores políticos respecto de los grandes donadores privados, así como su capacidad de crear la igualdad de condiciones para una

²⁷ Sobre los obstáculos enfrentados por la Comisión Federal Electoral de Estados Unidos para aplicar los topes de aportación introducidos por el Federal Election Commission Act de 1974, véase Kenneth A. Gross, “The Enforcement of Campaign Finance Rules: A System in Search of Reform”, en Anthony Corrado *et al.* (eds.), *Campaign Finance Reform: A Sourcebook* (Washington: Bookings Institution Press, 1997); Federal Election Commission, *Annual Report 1997* (Washington: Federal Election Commission, 1998), pp. 31-34; y Sorauf, *Inside Campaign Finance*, p. 185.

²⁸ Ruth Levush (coord.), *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries* (Washington: Law Library of Congress, 1991), pp. 90-92; y Pierre Avril, “Regulation of Political Finance in France”, en Herbert Alexander y Rei Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies* (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 85-89.

²⁹ En el caso de Perú, la Ley de Partidos Políticos, núm. 28.094, establece el derecho al subsidio directo, y expone el procedimiento para su cálculo y distribución (Artículo 29). Sin embargo, la tercera disposición transitoria de esta ley condiciona el aporte estatal a la disponibilidad presupuestaria, por lo que, en la práctica, los partidos aún no han recibido el subsidio directo. Ley de Partidos Políticos, núm. 28.094, <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/downloads/L-0082.pdf>; y Fernando Tuesta Soldevilla, “El financiamiento de los partidos políticos en Perú”, en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (México: OEA/IDEA/Universidad Nacional Autónoma de México, 2011), p. 454.

³⁰ Independientemente de su configuración, los sistemas de financiamiento estatal son muy impopulares en todo el mundo, excepto quizá en Estados Unidos. Para una revisión de este tema, con datos de encuestas en varios países europeos, particularmente Polonia, véase Marcin Walecki, *Money and Politics in Poland* (Varsovia: Institute of Public Affairs, 2005), pp. 253-259.

variedad de candidatos y para impulsar la institucionalización de las organizaciones partidarias.

Por el contrario, los detractores han afirmado que el financiamiento estatal es ineficaz como herramienta para apartar a los actores políticos de la compra de influencias. También se ha argumentado que el financiamiento estatal tiende a favorecer a los partidos establecidos y que contribuye a la dependencia financiera de los partidos respecto del Estado, mitigando la necesidad de aumentar su lista de miembros pagados. El financiamiento público sigue siendo un tema de debate, ya que es un instrumento extraordinariamente heterogéneo cuyos efectos no se pueden generalizar fácilmente.³¹

Si bien hay muchas maneras posibles para establecer un sistema de subsidio público directo, hay cuatro preguntas básicas que el sistema debe plantear:

- ¿Qué actores políticos serán beneficiarios del subsidio?
- ¿Qué periodicidad regirá los desembolsos, es decir, en qué plazo y con qué frecuencia se desembolsarán los fondos?
- ¿Qué barreras de acceso y reglas de asignación se adoptarán?
- ¿Quién definirá el monto del subsidio y cómo se proporcionará?

En cuanto a la primera pregunta, en la mayoría de los países el receptor de los subsidios directos es la estructura central de los partidos políticos. Sólo unos pocos países (por ejemplo, Bélgica, Taiwán y Estados Unidos) no siguen este modelo. En otros casos (por ejemplo, Australia, Canadá, Austria y Suecia), los órganos subnacionales de los partidos reciben subsidios directamente, que en algunos

casos son excepcionalmente generosos.³² El apoyo directo del Estado a los candidatos presidenciales es mucho menos común, aunque se da en casos como Francia, Uruguay y Estados Unidos.

Los subsidios pueden ser proporcionados de manera permanente/regular, o sólo durante los años de elecciones. El financiamiento permanente a los partidos les permite apoyar una variedad de actividades no electorales, en particular, la expansión y el mantenimiento de la estructura del partido. En muchos casos, los subsidios coexisten tanto en el año electoral como durante el periodo no electoral. Si bien casi todas las democracias de Europa occidental proporcionan financiamiento permanente a los partidos, en las democracias de nuestro continente, el financiamiento del año electoral sigue siendo el método más común. En América Latina, sin embargo, hay una creciente aceptación del financiamiento público permanente con el propósito de fortalecer el desarrollo institucional y del partido, incluidas las actividades como la investigación, la educación y la formación de los dirigentes del partido. Éste es el caso en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, entre otros.

El momento del desembolso de los subsidios en años electorales también varía significativamente. Esto puede ser de gran importancia, ya que los subsidios brindados exclusivamente en el periodo posterior a las elecciones pueden plantear una dificultad infranqueable a los partidos de reciente creación, que suelen tener menos recursos financieros disponibles o menor capacidad crediticia durante la campaña. En algunos países, los subsidios públicos operan como reembolso de los gastos después de las elecciones (por ejemplo, Australia), mientras que en otros, se permite el pleno acceso

³¹ Casas-Zamora *Paying for Democracy*, pp. 16-60.

³² Wolfgang Müller, "The Development of Austrian Party Organizations in the Post-War Period", en Richard S. Katz y Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies* (Londres: Sage, 1994), pp. 54-55; Karl-Heinz Nassmacher, "Political Finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland", en Karl-Heinz Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (Baden-Baden: Nomos, 2001), p. 103; Gudrun Klee, "Financing Parties and Elections in Small European Democracies: Austria and Sweden", en Arthur Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 183-189; y Gullan Gidlund y Ruud Koole, "Political Finance in North of Europe: The Netherlands and Sweden", en Nassmacher, *Foundations for Democracy*, p. 123.

al subsidio antes de la elección (por ejemplo, Estados Unidos). En otros países, como España, ambas opciones están mezcladas. En América Latina no hay un patrón común para el desembolso de recursos en un año electoral. En Nicaragua, por ejemplo, sólo se proporcionan los pagos posteriores a las elecciones, mientras que en Argentina el financiamiento se da exclusivamente antes de las elecciones. La mayoría de los demás países han adoptado una combinación de los desembolsos antes y después de las elecciones.

A nivel mundial, casi todos los países que otorgan subsidios directos han introducido algún tipo de barrera de acceso con el fin de eliminar los incentivos para la proliferación de candidatos y partidos. Con frecuencia, la barrera de acceso implica alcanzar algún nivel de representación parlamentaria en las elecciones previas (como Finlandia), pero también puede implicar un número absoluto de votos (por ejemplo, Dinamarca y Portugal), o de un determinado porcentaje de votos (por ejemplo, Alemania y Nicaragua), o una combinación de escaños y votos (como Suecia y Costa Rica). Otros países han introducido diferentes umbrales para cada tipo de subsidio (por ejemplo, Austria y Colombia). La ausencia total de barreras es menos común y, por lo general, se limita a unos pocos subsidios específicos.

En América Latina, una amplia mayoría de los países con sistemas de subsidios públicos (con excepción de Chile y El Salvador) han establecido algún tipo de barrera legal para acceder al financiamiento público para las actividades políticas. Esas barreras van desde requisitos sumamente permisivos, como en Honduras con un requisito mínimo de 10.000 votos obtenidos, hasta los relativamente altos, como Brasil, donde el requisito es haber obtenido el 5 por ciento de los votos en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados.

Una vez que se define el ámbito de los receptores de subsidios directos, se aplican las reglas de asignación. La mayoría de los países asignan subsidios directos de manera proporcional, en función del porcentaje de votos o escaños obtenidos en las elecciones previas (por ejemplo, Finlandia, Suecia, Bélgica, Grecia y, en América Latina, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguay [votos], Nicaragua y Paraguay [votos y escaños]).

Sin embargo, muchos otros sistemas han optado por asignar fondos bajo normas destinadas a la igualdad absoluta entre los receptores, hecho que por lo general supone el desembolso de una porción igual del subsidio a todos los beneficiarios, como es el caso de Israel y muchos países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Costa Rica [pero sólo la porción que se desembolsó antes de la elección]). En otros casos, como en Canadá y Francia, se establece una cantidad fija de reembolso para gastos electorales, lo que hace que la distribución del subsidio sea independiente de los resultados de la votación. En otros países, como Alemania y Estados Unidos, la asignación proporcional o cuasi proporcional de los subsidios ha sido reemplazada por otros mecanismos interesantes tales como subsidios compartidos: el desembolso de fondos públicos proporcionales a la capacidad de los partidos (Alemania) o de los candidatos presidenciales (Estados Unidos) para conseguir pequeñas contribuciones individuales.³³

En todos los países, la tarea de establecer el importe del subsidio se deja en manos del órgano legislativo. En consecuencia, la mayoría de los países han preferido dejar asentado formalmente en la legislación las reglas para el cálculo del subsidio con el fin de evitar la manipulación política o el aumento desmesurado. Algunos países hacen esto mediante el establecimiento de una cantidad que ha de

³³ En Alemania, cada partido recibe un subsidio de 38 por ciento del monto que logre recaudar en cuotas de membresía y aportaciones individuales de menos de 3.300 euros. En el proceso de elecciones primarias, los candidatos presidenciales en Estados Unidos pueden optar por fondos estatales que “cazan” los primeros 250 dólares de cada aportación privada recaudada.

pagarse por cada escaño o voto (por ejemplo, Italia y Honduras), o simplemente encargando a una entidad no partidista el establecimiento del importe total del subsidio (por ejemplo, México e Israel).

Si bien los métodos utilizados para establecer el subsidio estatal varían ampliamente, los montos reales de los subsidios varían aún más, como se muestra en el Cuadro 1. Este punto es relevante porque cualquiera que sea el efecto previsto de los subsidios directos, el apoyo del Estado debe ser, como requisito mínimo, proporcional a los costos de la actividad política. Para que los subsidios públicos tengan un impacto perceptible, deben alcanzar una cierta “masa crítica”, de lo contrario el financiamiento estatal se convierte en un mero gesto simbólico. En América Latina, los montos de los subsidios van desde los más generosos—México es el caso más notorio—hasta los más mezquinos, como los que una vez se dieron en Guatemala, y que sin lugar a dudas son incapaces de marcar una diferencia en el proceso político.

Los subsidios indirectos y específicos complementan modestamente los subsidios directos. Aparte de la práctica casi universal de la prestación de apoyo institucional (por ejemplo, los fondos para contratar personal) a los miembros del Congreso o Parlamento, una práctica que sólo puede considerarse en parte como un apoyo a los partidos políticos *strictu sensu*, otras formas de subsidio indirecto merecen ser mencionadas: el uso preferencial o gratuito de los servicios públicos; exenciones fiscales para las aportaciones políticas y la publicidad gratuita en los medios de comunicación de propiedad estatal. El uso gratuito del servicio postal con el fin de ponerse en contacto con los electores es también muy común en todo el mundo (por ejemplo, Austria, Finlandia, Francia, Italia, Japón y Reino Unido). En muchos otros casos, como en Canadá, Francia, Alemania, Holanda, Taiwán, Chile y México, las exenciones fiscales se han creado para incentivar las aportaciones de campaña y la transparencia relacionada. En algunos casos, esto está dirigido específicamente a promover pequeñas aportaciones

Cuadro 1. Subsidios estatales directos por año y votante registrado en 25 democracias (circa década de 1990)

País	US\$	Años*
Austria	16,5	1995-1998
Francia	14,9	1995-1996
Suecia	12,1	1999
Israel	11,2	1996-1998
México	3,3	1997-1999
Rep. Dominicana	3,2	2000
Japón	2,8	1995-1999
Alemania	2,0	1995-1998
Australia	1,9	1996-1998
Panamá	1,8	1999-2004
Uruguay	1,7	1999-2004
Costa Rica	1,6	2002-2006
España	1,6	1998-2000
Italia	1,4	1999-2001
Nicaragua	1,2	2001-2006
Portugal	1,0	1995-1996
Bolivia	0,6	1997-2002
El Salvador	0,5	1999-2004
Holanda	0,4	1999
Honduras	0,2	2001-2005
Estados Unidos	0,2	1992-1996
Canadá	0,2	1993-1997
Dinamarca	0,2	1988-1990
Ecuador	0,2	1995-1997
Guatemala	0,02	1999-2003

Notas: * Incluye un año electoral para todos los países, excepto Suecia y Holanda. En estos casos, sin embargo, los partidos no reciben subsidios adicionales durante el año electoral.

Fuentes: Casas-Zamora “Financiamiento de campañas”, y Casas-Zamora, *Paying for Democracy*.

(como en Canadá y Alemania). Por último, el acceso gratuito a los medios de comunicación de propiedad estatal es una práctica muy extendida en Europa occidental y, más recientemente, en otras regiones.

El uso subsidiado de los medios de comunicación de parte de los partidos merece una mención especial en lo que respecta a América Latina. De hecho, la forma más importante de subsidio indirecto en la región es la concesión de acceso gratuito a los medios de comunicación estatales y/o privados a los partidos y candidatos. Este beneficio se utiliza en gran parte de la región (a excepción de Venezuela [que carece de cualquier tipo de subsidio público], Costa Rica y Honduras, por ejemplo), con acceso gratuito a los medios de comunicación de propiedad estatal, otorgado casi siempre durante la

etapa oficial de la campaña.³³ Sólo en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. En algunos casos (Argentina, Brasil, Chile, México y Ecuador), el acceso a una “franja” gratuita de publicidad en los medios coexiste con la prohibición de la compra de espacios publicitarios en televisión y radio.³⁴ En los otros casos, sin embargo, la “franja” puesta a disposición por el Estado no se opone a la contratación privada de espacios publicitarios o de tiempo aire.

Es difícil establecer el valor de los subsidios indirectos ya que se pagan en especie. Cabe señalar, sin embargo, que en América Latina los subsidios indirectos tienden a no ser muy útiles para los actores políticos. La ineficacia de los sistemas de recaudación de impuestos en la región restringe los efectos de los beneficios impositivos. Asimismo, el acceso a los medios de comunicación de propiedad estatal, en especial a la televisión, tiende a ser irrelevante debido a la pequeña audiencia que estas emisoras tienen generalmente en toda la región.

¿Qué es exactamente lo que sabemos sobre los efectos del financiamiento público de partidos y candidatos? La respuesta a esta pregunta es compleja, a la luz de la amplia variedad de mecanismos de subsidios existentes y las estructuras institucionales que los rodean y que condicionan sus efectos. No obstante, se pueden sacar tres conclusiones:

1. El efecto de los subsidios públicos en el control de las prácticas cuestionables del financiamiento de campañas es bastante limitado.

Las experiencias de Canadá y casi toda Europa occidental sugieren que los subsidios públicos pueden ayudar eficazmente a reducir el peso de grandes aportaciones privadas en el financiamiento de los partidos; sin embargo, esto se debe a una compleja combinación de instrumentos institucionales y regulatorios (etapas más cortas de campaña, restricciones a la publicidad electoral, incentivos fiscales para las aportaciones pequeñas, etcétera), y no sólo de la disponibilidad y generosidad de los subsidios públicos. Por otra parte, hay una larga lista de países—entre ellos, Israel, Francia, España, Italia, Austria y Alemania—donde los sistemas de subsidios excesivamente generosos han fracasado por completo en evitar graves irregularidades en el financiamiento de campañas.³⁵

2. El financiamiento público puede tener, y por lo general lo hace, un efecto nivelador en la competencia electoral. No hay pruebas, a pesar de las afirmaciones de algunos críticos, de que el financiamiento público tiende a osificar el sistema de partidos. Por el contrario, la información disponible indica que los sistemas de subsidios tienden a favorecer a los partidos pequeños y que, en algunos casos, resultan determinantes para que contiendan los partidos y candidatos sin vínculos cercanos con el sector empresarial. En América Latina en particular, el financiamiento público es a menudo la única manera de equilibrar el peso desproporcionado que puede tener un pequeño grupo de donadores empresariales en el financiamiento de los partidos.³⁶

³³ Un análisis sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación en América Latina se encuentra en Griner y Zovatto, *From Norms to Best Practices*, pp. 314-319.

³⁴ Brasil prohíbe la propaganda electoral comercial en la televisión, otorga diariamente tiempo aire a los partidos. Sin embargo, es posible contratar tiempo aire o espacio de propaganda electoral con las emisoras de radio, TV por cable y la prensa impresa. En el caso de México, los partidos políticos pueden acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos (la suma de los tiempos del estado y de los llamados tiempos fiscales). El Instituto Nacional Electoral es la única autoridad facultada para administrar esos tiempos, y si considera que los mismos resultan insuficientes podrá tomar las medidas necesarias para su ampliación.

³⁵ Véase, entre muchos, “European politics plagued by funding scandals”, *The Guardian*, 4 de diciembre, 1999; Verena Blechinger y Karl-Heinz Nassmacher, “Political Finance in Non-Western Democracies: Japan and Israel”, en Nassmacher, *Foundations for Democracy*, pp. 178-180; Juan Luis Galiardo y Carlos Berbell, *Filesa: las tramas del dinero negro en la política* (Madrid: Temas de Hoy, 1995); Martin Rhodes, “Financing Party Politics in Italy: A Case of Systemic Corruption”, *West European Politics* 20, núm. 1 (enero 1997); Veronique Pujas y Martin Rhodes, “Party Finance and Political Scandal in Latin Europe”, Working Paper RSC No 98/10 (European University Institute, Robert Schuman Centre, 1998); y Peter Pulzer, “Votes and Resources: Political Finance in Germany”, *German Politics and Society* 19, núm.1 (Primavera 2001), pp. 31-32.

³⁶ Casas-Zamora, “Financiamiento de campañas”, y Casas-Zamora, *Paying for Democracy*.

3. Cuando los subsidios se entregan a los partidos y, en particular, cuando los desembolsos se hacen sobre una base anual, los fondos estatales pueden tener un efecto notable en el crecimiento y robustecimiento de las estructuras partidarias. A pesar de que la institucionalización de las burocracias de los partidos ha sido criticada en algunos países desarrollados como signo de debilitamiento del poder de los miembros vis-à-vis la dirigencia partidaria, en la mayoría de las democracias de América Latina el fortalecimiento de las estructuras de los partidos es una necesidad sistémica de suma importancia.

No obstante, hay que destacar que éstas son sólo tendencias. La forma en que los sistemas de subsidios se desarrollan en realidad está totalmente supeditada a su diseño, importancia económica y conexión con el sistema electoral y, más ampliamente, con el marco institucional en el que se desarrollan las competencias democráticas.

Regulaciones sobre el gasto electoral

Esta sección trata sobre las reglas que establecen los topes generales de los gastos de campaña de partidos y candidatos, los límites y las prohibiciones sobre rubros específicos, como la publicidad electoral, y los límites impuestos para la duración de las campañas.

Los límites, o topes, generales de gastos no son comunes en las democracias. Esto es consecuencia de los significativos problemas normativos y prácticos asociados a ellos. En el mejor de los casos, la experiencia con los topes máximos generales es

diversa. Incluso los casos más exitosos—tales como Gran Bretaña y Canadá, donde los límites han sido aplicados estrictamente y se reconocen generalmente como positivos—presentan algunos dilemas complejos con respecto a la aplicación. En Gran Bretaña, los topes de gasto por distrito electoral perdieron gradualmente relevancia a medida que los partidos aumentaron el gasto a nivel nacional; sin embargo, esto fue controlado finalmente por la legislación.³⁷ En Canadá, el gasto electoral realizado por terceras personas ajenas al proceso con la intención de influir en los resultados electorales, ha demostrado que su regulación es muy compleja a pesar de la importante función que tales desembolsos han desempeñado en algunos comicios.³⁸ En casi todos los demás ejemplos, los topes de gasto generales han sido ineficaces por diferentes razones, que van desde la falta de claridad en la definición legal de los gastos de campaña, hasta la introducción de topes excesivamente bajos, la debilidad de los mecanismos de aplicación y ciertos sistemas electorales que pueden crear fuertes incentivos para aumentar el gasto (como los que fomentan el gasto dentro del partido). En España, durante mucho tiempo los topes eran demasiado altos para ser de alguna utilidad; en otros países como Australia, Colombia, India, Israel, Rusia, Corea del Sur, Ucrania y Estados Unidos (1925-1974), los topes fueron ignorados sistemáticamente por los actores políticos.³⁹

Otros sistemas de financiamiento de campañas han centrado las restricciones especialmente en áreas competitivas y costosas, como la publicidad electoral. Casi todas las democracias de Europa occidental prohíben la compra de tiempo aire de televisión para anuncios de campaña, concediendo en

³⁷ Un tope nacional de gastos operó por primera vez en la elección general de 2001.

³⁸ Keith D. Ewing, *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada* (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp. 220-225; William T. Stanbury, "Financing Federal Politics in Canada in an Era of Reform", en Gunlicks, *Campaign and Party Finance*, pp. 97-99; y Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy: Volume 1* (Canada: Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 1991), pp. 327-328. De acuerdo con el *Canada Elections Act*, terceros ajenos pueden gastar hasta C\$150,000 en propaganda en elecciones generales (Artículo 350). *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=loi/fel/cea&document=part17&lang=e#sec349>.

³⁹ Emilio Pajares-Montolió, *El financiamiento de las elecciones* (Madrid: Congreso de los Diputados, 1998), pp. 137-145; Ruth Levush, *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*, pp. 89, 126, 155; Chan Wook Park, "Financing Political Parties in South Korea: 1988-1991", en Alexander y Shiratori, *Comparative Political Finance*, pp. 181-182; Fernando Cepeda-Ulloa, *Financiamiento de Campañas Políticas* (Bogotá: Editorial Ariel, 1997), pp. 94-97; y Marcin Walecki, "Political Finance in Central Eastern Europe" en Nassmacher, *Foundations for Democracy*, p. 410.

cambio espacios publicitarios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación de propiedad estatal. Como se explicó anteriormente, esta opción se ha adoptado de diversas formas en algunos países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México y Ecuador).⁴⁰

Si bien esta solución ha sido generalmente reconocida como una forma eficaz de reducir los costos de campaña y aliviar la presión económica sobre los partidos, la viabilidad general de este modelo es cuestionable. Para que funcione necesita una poderosa agencia de comunicaciones—lo cual no es muy común fuera de Europa occidental—así como la existencia de una contienda electoral centrada en los partidos políticos para evitar que la publicidad se convierta en una avalancha de mensajes individuales, como se ha evidenciado en los sistemas con un modelo más centrado en las candidaturas individuales. Pero quizás lo más importante es que no queda claro si este modelo es eficaz en la preservación de la igualdad de condiciones en las elecciones. Como es el caso de los topes generales de gasto máximos, los límites a la publicidad se convierten en una injusta protección al partido en el poder y un obstáculo importante para la oposición, sobre todo cuando el partido gobernante sigue gozando de un acceso ilimitado a los medios estatales.

Regulaciones de la transparencia financiera

La cuarta categoría de reglas implica la obligación de los partidos políticos, candidatos y otros actores políticos de revelar las fuentes y/o el uso de sus recursos económicos a las autoridades. Estas normas también incluyen disposiciones que establecen si la información está sujeta a revisiones y si hay que publicarla. Estas regulaciones varían considerablemente de un país a otro. En términos generales, es común que se requiera a los partidos políticos en lugar de a los candidatos individuales que presenten los estados financieros de ambas actividades,

diarias y de campaña, que divulguen sus fuentes de financiamiento, así como los detalles de los gastos. Asimismo, una autoridad competente debe auditar esta información. En las legislaciones de todos los países de América Latina, a excepción de El Salvador, se establece que los partidos políticos tienen la obligación de informar periódicamente sobre sus finanzas; a su vez, los candidatos están obligados a hacerlo sólo en unos pocos países (Brasil, Colombia, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela). En la mayoría de los casos, la autoridad electoral suprema es la encargada de ejercer la supervisión y el control sobre el financiamiento de los partidos. En este sentido, la experiencia de México es de especial interés, ya que el Instituto Nacional Electoral tiene en actualidad la autoridad para obligar a los partidos a llevar un único registro contable, y también está facultado para llevar a cabo, en el lugar, las auditorías o visitas de verificación aleatorias en los periodos oficiales de la campaña; éstos constituyen poderes que este organismo ha utilizado ampliamente.

Los requisitos relativos a la divulgación pública de información son mucho menos claros en la región. Si bien varios países (entre ellos Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y, en parte, Panamá) requieren la publicación de los resultados de la auditoría de los registros contables de los candidatos y los partidos; en el resto de la región, esa información no se hace pública necesariamente y no entra en el debate público.

Las normas de transparencia están diseñadas para arrojar luz sobre las fuentes de apoyo prestado a partidos y candidatos, así como sobre el cumplimiento de la legislación de financiamiento de campañas. Mientras que la revelación de esta información puede tener un valor intrínseco para la democracia, las reglas de transparencia también desempeñan un papel decisivo en el éxito de otras medidas de regulación del financiamiento de las campañas, tales como límites de gastos y de aportaciones. Los topes en los gastos sólo pueden

⁴⁰ Ecuador, Nicaragua y, de manera indirecta, Costa Rica, han introducido, además, algunos límites a la impresión de publicidad electoral en la prensa escrita.

ser eficaces cuando existe un sólido sistema de informes y divulgación del financiamiento de partidos y candidatos. En muchos países, las normas de transparencia son la piedra angular de la regulación financiera de las campañas políticas, sobre todo en Estados Unidos. Sin embargo, la aplicación de estas disposiciones no es inmune a los graves dilemas normativos y operativos. Por un lado, estas normas exigen la divulgación pública de información clave sobre el funcionamiento interno de las organizaciones políticas y, por tanto, implican cierto nivel de control estatal sobre ellas. Por otra parte, estas normas reflejan la idea de que, más que organizaciones privadas, los partidos políticos son entidades cuasi públicas, y que los beneficios para la sociedad de la divulgación de las fuentes de apoyo financiero a los actores políticos superan con creces el derecho a la protección de la privacidad de los donadores. La protección de la privacidad es una preocupación particularmente sensible en las democracias que recientemente han dejado atrás un pasado autoritario, en las que el temor al acoso gubernamental aún está fresco en la mente de muchos actores políticos.⁴¹

Régimen sancionatorio

Esta sección se ocupa de las sanciones por la posible violación a los límites, prohibiciones y obligaciones discutidas en las cuatro secciones anteriores. En el plano internacional, las multas son, por mucho, la forma más común de la sanción; en algunos lugares, como México e Israel, se han utilizado con

rigor excepcional.⁴² A menudo, estas multas están supeditadas a la aceptación del partido de los subsidios públicos. En muchos países, los subsidios públicos se han convertido en una herramienta esencial para garantizar el cumplimiento con otras regulaciones al financiamiento de campañas.

Varios tipos de irregularidades de financiamiento de campañas, tales como la presentación tardía o incompleta de los informes, son sancionados mediante la retención de los subsidios estatales, como es el caso de Austria, Alemania, España y Portugal, entre otros. En prácticamente todos los países de América Latina (con la excepción de República Dominicana),⁴³ las multas se han establecido para reforzar los controles financieros de las campañas, mientras que la retención de los subsidios del Estado como mecanismo coercitivo es menos común.

Si bien muchas de las leyes y regulaciones de financiamiento de campaña incluyen como sanciones el encarcelamiento, tales sanciones son la excepción y no la regla y, en general, sólo se utilizan en los casos en que hay un largo historial de malversación de las finanzas del partido.⁴⁴

En materia sancionatoria, de acuerdo con Steven Griner y Daniel Zovatto, es necesario “no caer en el error de la *sobrerregulación* ni en la *criminalización* de la política”.⁴⁵ La imposición de sanciones excesivamente duras ha demostrado tener efectos ambiguos y, en algunos casos, contraproducentes. Si incluso los delitos más leves desencadenan penas graves,

⁴¹ Este tema se ha discutido, por ejemplo, en Chile, Panamá y buena parte de Europa central y del este. Salvador Valdés Prieto (coord.), “Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política”, *Estudios Políticos* núm. 78 (Otoño 2000), pp. 420-437; *La Prensa Panamá* (Ciudad de Panamá), 22 de julio, 1995; *El Panamá América* (Ciudad de Panamá), 14 de agosto, 2001; y Walecki, “Political Finance”, pp. 413-414.

⁴² Después de la elección de 2000 en México, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México fueron sancionados con multas equivalentes a 100, 35 y 18 millones de dólares, respectivamente, por serias irregularidades en el financiamiento de sus campañas. Arturo Núñez, “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en México” (ponencia presentada en el Taller sobre Financiamiento Político organizado por la OEA e IDEA Internacional, San José, Costa Rica, 8-9 de agosto, 2003), p. 11; y Orozco, “Financiamiento y fiscalización”, p. 364. En enero del 2000, el Partido Laborista de Israel fue multado con 3,5 millones de dólares por recaudar aportaciones ilegales. Multas de cientos de miles de dólares son comunes en Israel. Blechinger y Nassmacher, “Political Finance in Non-Western Democracies”, p. 178; y Menachem Hofnung (profesor, Departamento de Ciencia Política, Universidad Hebrea de Jerusalén, ex-miembro del Comité Directivo del Partido Meretz [Israel]), entrevista, México, 7 de junio 2001. El caso de Chile, por su parte, merece también ser mencionado. En las últimas tres elecciones nacionales celebradas en ese país sudamericano, particularmente en los comicios municipales, se han sancionado con multas a varios centenares de candidatos.

⁴³ La última reforma, realizada en 2004, de la ley guatemalteca, contempla la aplicación de sanciones administrativas y penales, pero sin definición clara dentro del mismo marco legal. Esto ha limitado la aplicación de las sanciones por parte del órgano electoral.

⁴⁴ Blechinger y Nassmacher, “Political Finance in Non-Western Democracies”; y Hofnung, entrevista.

⁴⁵ Griner y Zovatto, *From Norms to Best Practices*, p. 325.

las autoridades encargadas de aplicarlas pueden llegar a ser reacias a hacerlo. En países como Australia, donde la ley estipula en los procedimientos penales castigar las violaciones de financiamiento de campañas, las autoridades electorales han tendido a confiar en cambio en los enfoques orientados hacia la reparación de los daños causados por el incumplimiento.⁴⁶ Del mismo modo, la aplicación de devastadores castigos por las violaciones a las leyes electorales—como la inhabilitación de los políticos que infringen la ley (por ejemplo, en Francia y la India) o la disolución inmediata de un partido cuando viola la legislación (por ejemplo, en Senegal)—se ha evitado casi siempre debido a las consecuencias políticas potencialmente graves.⁴⁷

La experiencia de América Latina es un buen ejemplo. A pesar de que las leyes electorales de 23 países de la región establecen sanciones penales para donadores o candidatos que violen las leyes de financiamiento de campañas, la verdadera aplicación de las sanciones ha sido prácticamente inexistente, excepto tal vez en México.⁴⁸ La experiencia de los países centroamericanos, donde no se ha emitido ni una sola condena penal o electoral en materia de financiamiento de campañas—pese al elevado número de violaciones flagrantes de la legislación de supervisión—sirve para confirmar este fenómeno.⁴⁹

Sin un sistema eficaz de sanciones que van desde las clásicas multas hasta las sanciones penales, las normas de financiamiento de campañas nunca serán nada más que un conjunto de buenas intenciones.⁵⁰

Sin embargo, la experiencia comparada sugiere que tener un sistema gradual, variado y creíble de sanciones es más importante que la severidad de los castigos.

PRÓXIMAS MEDIDAS: PROPUESTAS DE REFORMA

Para abordar los diversos riesgos que enfrentan las democracias latinoamericanas en el ámbito del financiamiento de campañas, deben introducirse algunos de los siguientes instrumentos regulatorios. Ninguna de estas sugerencias es indiscutible. Por otra parte, esta lista de propuestas no es claramente un paquete monolítico que debe adoptarse en su totalidad. Por el contrario, la experiencia sugiere que la reforma debe proceder gradualmente, probando aproximaciones sucesivas que den prioridad a los cambios necesarios más urgentes con el mayor consenso político.

- a) **Mayor control del financiamiento privado**, sobre todo con la prohibición de las aportaciones anónimas, del financiamiento proveniente de fuentes extranjeras y de las aportaciones de personas jurídicas (por ejemplo, empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales).
- b) **Sistema de subvención pública que garantice acceso equitativo a los partidos y los candidatos a recursos adecuados para financiar sus actividades regulares y electorales**. Para ello, deben tomarse las siguientes medidas:

⁴⁶ Dima Amr y Rainer Lisowski, "Political Finance in Old Dominions: Australia and Canada", en Nassmacher, *Foundations for Democracy*; y Bill Gray (ex comisionado Electoral de Australia), entrevista, México, 6 de junio, 2001. En Estados Unidos, la capacitación obligatoria de los responsables de campaña es utilizada con frecuencia como medida alternativa a las multas por violaciones a las reglas de financiamiento. Para los casos de transgresiones al Federal Election Campaign Act, la Comisión Federal Electoral ha introducido un proceso de resolución de disputas alternativa (RAD) que, en sus propias palabras, "consiste en una serie de procedimientos constructivos y eficaces para resolver disputas mediante el mutuo consentimiento de las partes involucradas". La RAD incentiva a las partes a establecer negociaciones que rápidamente conducen a un acuerdo. Entre otras cosas, esto permite a partidos y autoridades evitar los altos costos y la tensión asociada a los mecanismos tradicionales de aplicación de la ley. Federal Election Commission, "Alternative Dispute Resolution Program", actualizado febrero 2010, <http://www.fec.gov/em/adr.shtml>.

⁴⁷ Ruud Koole, "Political Finance in Western Europe: Britain and France", en Nassmacher, *Foundations for Democracy*, p. 89; Randhir Jain (profesor, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Dehli, India), entrevista, México, 6 de julio, 2001; y El Hadj Mbodj (profesor, Departamento de Derecho, Universidad Cheikh Anta Diop University, Senegal), entrevista, México, 8 de junio, 2001. Sin embargo, en Francia se han presentado algunos casos en los cuales han sido canceladas las credenciales de funcionarios electos debido a violaciones incurridas contra las leyes de financiamiento de campañas. Santiago González-Varas, *El financiamiento de los Partidos Políticos* (Madrid: Dykinson, 1995), pp. 171-172; y Yves-Marie Doublet, *L'Argent et la Politique en France* (París: Economica, 1997), pp. 48-50.

⁴⁸ Griner y Zovatto, *From Norms to Best Practices*, p. 367.

⁴⁹ Casas-Zamora, "Financiamiento de campañas".

⁵⁰ Griner y Zovatto, *From Norms to Best Practices*, p. 325.

- Crear barreras razonables para el acceso al subsidio. Debe tenerse cuidado de no fragmentar el sistema de partidos en varios partidos más pequeños, o que sea excesivamente difícil para los partidos minoritarios y emergentes obtener financiamiento público.
 - Establecer reglas sobre la periodicidad de los pagos de subsidios estatales para que se distribuyan de manera escalonada a lo largo del ciclo electoral y que se dirijan parcialmente a la investigación y la capacitación de los miembros de los partidos.
 - Fijar reglas para el pago, parcial y sustancial, por adelantado, de los subsidios electorales, respaldado por garantías de cumplimiento de parte de los partidos y candidatos receptores para asegurar que tanto partidos como candidatos que contienden por primera vez puedan acceder a los subsidios.
 - Proporcionar subsidios limitados para las elecciones internas (primarias) de los partidos, sobre todo cuando estén involucrados los procedimientos de votación abierta del electorado en general.
 - Establecer reglas para la distribución del subsidio, que combinen:
 - Igualdad de asignación de una parte de los recursos entre todos los receptores elegibles;
 - Asignación proporcional de una parte de los fondos, con base en los votos ganados o en la distribución de los escaños; y
 - Asignación de una parte del subsidio mediante un sistema de subsidios compartidos basado en los esfuerzos de los partidos y candidatos para recaudar aportes menores a cierto monto.
- c) Adopción de controles para evitar que los gastos de campaña se disparen**, por ejemplo:
- Límites a la duración de las campañas electorales, en particular el periodo de propaganda política;
 - Topes a la emisión de publicidad en los medios de comunicación por parte de partidos y candidatos; y
 - Facilitación de espacios publicitarios en la televisión pública y privada a los partidos políticos, asegurando que al menos una parte de esos espacios se distribuya en forma equitativa entre todos los contendientes. Esos espacios deberán otorgarse de forma gratuita por los medios de comunicación, o adquiridos por la autoridad electoral y puestos a disposición de los partidos.
- d) Establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y divulgación del manejo financiero de partidos y candidatos**, a través de medidas como las siguientes:
- Hacer obligatoria para todos los partidos y en todos los niveles de la elección, la figura del “agente electoral”, es decir, un director financiero identificable, encargado de la observancia de los reglamentos de campaña;
 - Establecer la obligación de los partidos políticos a informar sus ingresos periódicamente a la autoridad electoral (o la autoridad competente en la materia), incluidas las aportaciones en especie (excepto para el trabajo voluntario);
 - Requerir, con apego a la ley, a los medios de comunicación que divulguen las tarifas y descuentos concedidos a todos los partidos políticos y candidatos; y
 - Conceder expresamente a la autoridad electoral (o autoridad competente en la materia) la potestad legal de auditar los reportes financieros de los partidos y candidatos. Esto incluye:

- La potestad de llevar a cabo cualquier actividad que sea necesaria para establecer la veracidad del contenido de los informes financieros presentados, incluyendo visitas aleatorias de inspección y auditoría en el lugar;
 - La facultad de iniciar un procedimiento de investigación en caso de detectarse cualquier violación a las regulaciones.
 - Fortalecimiento de los recursos humanos y materiales de las instancias encargadas de supervisar el financiamiento de las campañas;
 - Establecer explícitamente el carácter público de la información de financiamiento de campañas y, en consecuencia, la creación de mecanismos mediante los cuales la prensa y el público puedan acceder a los estados financieros presentados por partidos y candidatos, así como a los resultados de las auditorías realizadas por la autoridad electoral (o la autoridad competente en la materia); y
 - Difusión a través de internet y en al menos un diario de circulación nacional una lista de las principales fuentes de ingresos de todos los partidos y candidatos, y las conclusiones de los informes de auditoría emitidos por la autoridad electoral.
- e) **Establecimiento de un sistema gradual de sanciones para los directores financieros de los partidos políticos en el caso de cualquier violación de la legislación vigente.** Ese sistema debe incluir:
- Retención de los subsidios estatales;
 - Establecimiento de multas y penas de prisión para los directores financieros y las autoridades de los partidos; y
 - Disolución de los partidos o la separación del cargo de los funcionarios electos mediante voto popular, como castigo por violaciones reiteradas y excepcionalmente graves.

La adopción de reformas de las finanzas de campaña suele ser un campo minado en el que, de muchas formas, las mejores intenciones pueden ser contraproducentes. (Para algunas lecciones preliminares sobre el proceso de introducción de las regulaciones de financiamiento de campañas, ver Recuadro 1.) Sea cual sea la reforma aprobada, el elemento más decisivo es que esté respaldada por los recursos necesarios para su estricta implementación, la disposición de revisarla cuando surjan sus defectos inevitables, y una comprensión realista de que ningún sistema de financiamiento de las campañas—por sofisticado que sea—es capaz de garantizar por sí mismo la absoluta integridad y transparencia de la actividad política.

Recuadro 1: Lecciones sobre la reforma en el financiamiento de campañas

Para que los esfuerzos regulatorios del financiamiento de campañas logren incluso un éxito modesto, los actores políticos deben observar algunas reglas básicas.

1. Haga las preguntas correctas

Los graves riesgos para la democracia establecidos en la primera sección de este documento deberían servir de directrices para casi cualquier esfuerzo para regular el financiamiento de campañas. Las preguntas que deben plantearse son, entre otras, las siguientes:

- ¿Cómo minimizar el riesgo de que se infiltren las fuentes de financiamiento cuestionables en los partidos y las campañas?
- ¿Cómo minimizar el riesgo de que surjan conflictos de interés para los responsables políticos o, en caso de que suceda, que no sean detectados por los ciudadanos o la prensa?
- ¿Cómo minimizar el riesgo del abuso de los recursos públicos con fines electorales por parte de las autoridades gubernamentales?
- ¿Cómo garantizar que un grupo lo suficientemente diverso de partidos o candidatos tengan la oportunidad de hacer llegar su mensaje a los votantes?
- ¿Cómo asegurar que la regulación de financiamiento de campañas contribuya a la institucionalización de los partidos y no a la inestabilidad del sistema de partidos?
- ¿Cómo garantizar que la legislación de financiamiento de campañas se implemente de manera eficaz?

2. Pregunte si los fundamentos están en su lugar

La regulación y la investigación del financiamiento de campañas requieren sólidas instituciones electorales de control y organismos de rendición de cuentas, además de partidos con un mínimo nivel de institucionalización, así como una prensa inteligente, diligente e independiente que esté protegida de la intimidación política.

3. Ponga en duda la sabiduría convencional

Gran parte de la sabiduría convencional debería reexaminarse rigurosamente, como la noción de que el costo de las campañas electorales está aumentando escandalosamente; que la televisión es la responsable de que se disparen los costos; que los resultados de las elecciones están determinados por el financiamiento de las campañas; que las principales políticas públicas son el resultado de las aportaciones políticas; que las aportaciones privadas se utilizan regularmente para comprar decisiones políticas; y que, cuando un donador político recibe un beneficio, es el resultado de un acuerdo de contraprestación derivada de la aportación. Los reformadores de financiamiento de campañas deben mirar con escepticismo estas convicciones generalizadas.

4. *Obtenga el máximo provecho de las crisis*

Los intentos de reformar integralmente las normas de financiamiento de campañas rara vez se llevan a cabo de forma preventiva. La experiencia ha demostrado que este tipo de reformas son casi siempre el resultado de escándalos y crisis que sitúan el tema en el centro del debate político. La crisis es la madre de la reforma (o al menos su comadrona) y el aliado más cercano de aquellos que están realmente interesados en la mejora de la regulación existente.

5. *Legisle con una visión a largo plazo, pero revise periódicamente*

Si las crisis pueden desencadenar la reforma, no deben definir exclusivamente la sustancia de la misma. Aunque las crisis pueden estimular los esfuerzos regulatorios, la elaboración de políticas sólidas requiere un enfoque que se concentre en el futuro, dirigido a la generación de un conjunto de reglas del juego claras y estables. Los ajustes serán inevitables. Debido a ello, la regulación del financiamiento de campañas es conocida en Alemania como la “legislación interminable”. Cada reformador debe ser muy consciente del carácter tentativo de sus esfuerzos y de la necesidad de revisar periódicamente la legislación.

6. *Preste atención a la interacción de los instrumentos de regulación y el entorno institucional*

Cada marco regulatorio de financiamiento de campañas se enfrenta a una gran cantidad de variaciones y se vincula a un entorno normativo más amplio que condiciona sus efectos. Es fundamental prestar atención a la combinación de reglas y normas con el fin de prever mejor los efectos de la regulación del financiamiento de campañas.

7. *Sea moderado*

Si bien la aplicación efectiva es fundamental para las leyes de financiamiento de campañas, la medicina regulatoria debe administrarse con cautela. La historia no ha visto con buenos ojos los intentos de introducir normas draconianas en la regulación del financiamiento de campañas. Los topes en el gasto, por ejemplo, han demostrado ser difíciles de aplicar y ahora cuentan con un largo historial de fracasos en países que van desde Estados Unidos hasta Japón.

8. *Busque aliados y construya consensos*

La reforma de la financiación de las campañas no es sólo un problema técnico, sino también político. Los reformadores deben emprender dos tareas: la construcción de amplias coaliciones para presionar a los beneficiarios del statu quo —por lo general, los partidos establecidos— y, al mismo tiempo, la participación de todos los partidos políticos en la elaboración de la reforma.

9. *Financie las campañas adecuadamente*

Todo sistema eficaz para regular el financiamiento de campañas debe incluir los necesarios recursos legales económicos y humanos, y ser implementado correctamente. Este punto es particularmente relevante en América Latina, donde a menudo se cree que el verdadero cambio se logrará simplemente mediante la introducción de una nueva legislación.