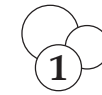


# FUNDAMENTACIÓN



## DEL ESTUDIO

---

---

Este estudio presenta una panorámica general y comparada sobre la situación que guardan actualmente las regulaciones relativas al financiamiento de la contienda político-electoral en 19 países de América Latina, con especial énfasis en las condiciones y garantías de equidad, así como los sistemas de fiscalización de los recursos partidistas y de campaña. Tiene como propósito fundamental contribuir al conocimiento y estudio de una problemática estructural muy elusiva que, en los últimos años, ha adquirido especial visibilidad, relevancia y complejidad no sólo en la región, sino en distintas partes del mundo, y que afecta tanto a las denominadas democracias establecidas como a las emergentes o restauradas.<sup>1</sup>

La selección temática y terminológica es deliberada. A partir de una posición valorativa, pero no prescriptiva, se sostiene la idea de que las energías e iniciativas orientadas a analizar o reformar los regímenes de financiamiento y fiscalización no sólo no se desentiendan de los principios y exigencias de equidad y transparencia, sino que conciban de manera integral la interrelación entre estas garantías en la contienda y los dispositivos de control y rendición de cuentas con miras a fortalecer los atributos deseables en todo régimen político-electoral que se precie y procure ser reconocido como genuinamente democrático.

Así, se postula que, por su valor estratégico para las democracias contemporáneas, es deseable que el marco jurídico que soporta y regula elecciones cada vez más libres, plurales y transparentes se preocupe también por garantizar condiciones mínimas de equidad entre los contendientes, de forma tal que la eventual disparidad de recursos a su disposición (especialmente financieros, pero no sólo éstos), no se convierta en un factor determinante de sus posibilidades o expectativas de éxito.

Desde luego, se reconoce que, al menos en el contexto de la contienda político-electoral, el término equidad no está exento de controversia o, planteado de otra forma, no es uno capaz de generar fácilmente bases de consenso a propósito de su significado y manifestaciones concretas. Sin pasar por alto que es un término abierto a debate, que plantea dilemas tanto en el terreno filosófico como en el jurídico y el político, para efectos de este documento se entenderá como el conjunto de disposiciones expresamente sancionadas por la legislación electoral que garantizan y tratan de poner al alcance de todos los contendientes los recursos mínimos indispensables, especialmente en materia de financiamiento y acceso a los medios de comunicación, para que tengan la posibilidad real de difundir sus programas y propuestas entre el grueso del electorado

1. Sin duda, los aportes del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la Oficina para la Promoción de la Democracia de la OEA, así como los trabajos de Daniel Zovatto (actualmente Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral), no sólo son pioneros sino además un referente obligado para cualquier abordaje y examen comparado de esta interesante y compleja problemática en América Latina. Para más información sobre estos materiales favor de consultar la siguiente dirección electrónica: [www.upd.oas.org/fiapp](http://www.upd.oas.org/fiapp).

con el fin de conquistar su voto y, consecuentemente, acceder a los cargos públicos en disputa.

Lo anterior en el entendido de que equidad en la contienda no significa lo mismo que igualdad, porque la posibilidad de triunfo no sólo guarda relación con los componentes institucionales o formales del régimen electoral, donde todos los contendientes deben recibir un trato idéntico o igualitario (registro legal, de candidatos, acreditación de representantes en las mesas de votación, acceso a la justicia electoral, por mencionar algunos ejemplos básicos), sino que además y fundamentalmente se vincula a normas que expresan decisiones o arreglos políticos basados en correlaciones de fuerza (como las relativas a las fórmulas para otorgar y distribuir el financiamiento público o los espacios de acceso gratuito a los medios), así como a factores que predicen sobre capacidades específicas de implantación y arraigo social de los contendientes (acceso a distintas fuentes legales de financiamiento o habilidades mediáticas, por ejemplo).

No se exagera si se afirma que, nos guste o no, contra los empeños por incorporar o robustecer las garantías de equidad conspiran algunas de las tendencias y dinámicas, prevalecientes en la lucha político-electoral, que caracterizan a las democracias contemporáneas: el uso creciente e intensivo de los medios electrónicos —en especial de la televisión— como puntas de lanza de las estrategias de campaña; la preferencia por y el alto impacto de la publicidad pagada, *vis à vis* el acceso gratuito a los medios públicos; la adopción de nuevas técnicas de publicidad y *marketing* político; la contratación de los consultores y asesores profesionales de todo tipo; la obsesión —casi dependencia— por las encuestas de opinión. Todo esto se cotiza muy caro en el mercado, se traduce en costos ascendentes de las campañas y presiona en favor de una mayor “liberalización” del régimen de financiamiento o, peor aún, de transacciones al margen de la ley para disponer de los fondos requeridos para hacer frente a todos estos “costos de campaña”.

Bajo esta lógica, ante la necesidad de enfrentar y contener los efectos perniciosos de los múltiples escándalos de financiamiento ilegal o prácticas corruptas que a lo largo de los últimos años han

proliferado en casi todos los países de América Latina (aunque, por supuesto, no sólo aquí), existe al menos la posibilidad de que los muy encomiables esfuerzos por implantar o fortalecer dispositivos que procuren mayor legalidad y transparencia en cuanto al origen, manejo y destino de los fondos implicados en la contienda político-electoral también se desentiendan de los principios e imperativos de equidad, al promover mecanismos de control y rendición de cuentas, pero interfiriendo lo menos posible con los “impulsos o condiciones naturales” de la libre competencia.

Es claro que en el núcleo de toda esta situación ocupa un lugar clave el nexo entre dinero y política o, si se prefiere, en términos más específicos, entre dinero y elecciones. Tanto la equidad en la competencia como la legalidad y la transparencia en la rendición de cuentas tienen que ver con esa problemática, pero mientras que en el caso de la rendición de cuentas la correspondencia no sólo es plena y directa, sino además susceptible de expresarse en parámetros contables y mensurables, en el caso de la equidad no sólo entran en juego posiciones valorativas que trascienden el plano financiero (aunque deben terminar expresándose en él), sino que los parámetros mensurables o contables son más difíciles de convenir.

Al confirmar la centralidad del nexo entre dinero y elecciones, no se pierde de vista que, casi por definición, se trata de un nexo natural y casi siempre conflictivo, ni que desde hace más de un siglo empezaron a manifestarse las primeras preocupaciones, al menos en algunas de las democracias desarrolladas, y a desplegarse las primeras iniciativas para atender algunos de los problemas que esa fuerte vinculación es susceptible de plantear en términos de la naturaleza, los atributos o los resultados de la competencia político-electoral o, incluso de las funciones de gobierno, cuando los triunfadores de la contienda asumen ya sus responsabilidades públicas. En efecto, no son nuevas ni las inquietudes ni las propuestas para evitar una influencia negativa o ilícita de los donantes en el proceso electoral o en el desempeño de los representantes populares; para regular y transparentar la procedencia y el destino

de las contribuciones políticas o para impedir que una fuerte disparidad en las fuentes o montos del financiamiento gravite en el resultado de la contienda.

En un primer momento, que va de finales del siglo XIX a mediados del XX, se implementaron regulaciones restrictivas cuyos objetivos eran limitar los gastos de los candidatos o los partidos en las elecciones (Gran Bretaña fue el primer país en introducir, en 1883, disposiciones para limitar los gastos electorales de los candidatos), prohibir las contribuciones procedentes de determinadas fuentes o limitar su monto (la prohibición o limitación de determinado tipo de contribuciones privadas es una característica de la legislación electoral estadounidense desde los albores del siglo XX).

A partir de la segunda posguerra, las regulaciones adquirieron también un carácter positivo, al empezar a subvencionarse con fondos públicos a los partidos y/o a los candidatos. Uruguay fue probablemente el primer país en otorgar financiamiento público directo para las elecciones pues una legislación que data de 1925 dispone el otorgamiento de una subvención estatal a los partidos para cubrir los gastos de impresión de las papeletas. Gran Bretaña fue el pionero en garantizar, en 1951, el acceso gratuito de los contendientes electorales a los medios de comunicación. A Puerto Rico le corresponde el mérito de haber sido el primer país en adoptar, en 1957, un sistema de financiamiento público directo para los partidos que pronto tendría eco en el universo de las democracias desarrolladas, pero que se extendería de manera muy gradual en el resto de América Latina.