

# BALANCE GENERAL Y CONSIDERACIONES

## FINALES

Un balance general sobre los sistemas de financiamiento y fiscalización y las garantías de equidad en la contienda político-electoral revela claramente un escenario teñido de claroscuros, como lo reflejan los anexos I y II. Por una parte, existen diversos e importantes avances e innovaciones para ir configurando sistemas articulados y dotados de un mínimo de coherencia entre el nivel de regulaciones y restricciones legales adoptadas y los dispositivos jurídico institucionales para hacerlas valer. Pero, por la otra, están la subsistencia de carencias y rezagos que impiden enfrentar adecuadamente los múltiples y complejos problemas que plantea la siempre difícil ecuación entre dinero y elecciones. La intención de estas consideraciones finales es la de recapitular los principales hallazgos y tendencias y realizar una evaluación preliminar de su dinámica, alcances e impactos, en el entendido de que se trata de temas muy complejos y elusivos que no admiten ni generalizaciones superficiales, ni mucho menos prescripciones de validez universal.

Siguiendo el orden de presentación y desarrollo temático, las primeras consideraciones han de centrarse en el tema del régimen de financiamiento de partidos y campañas. El espectro de opciones disponibles, en la región y en el mundo, muestra un muy amplio repertorio de variantes basadas en el binomio financiamiento público-financiamiento privado. Aunque sigue habiendo adeptos en ambos extremos del espectro que abogan por enfoques exclusivos y excluyentes (o totalmente público o totalmente privado) y abonan algunos argumentos atendibles bajo su respectiva lógica, lo cierto es que la tendencia dominante, nuevamente en la región y en el mun-

do, apunta a una búsqueda por combinar y conciliar las virtudes de los dos componentes básicos, aunque en el lance suelen también filtrarse y anudarse algunos de los defectos que cada uno de ellos comporta. Con todo, el debate es acalorado y sigue abierto.

En el universo de los 19 países analizados encontramos que existe un régimen de financiamiento mixto (público directo y privado) en la casi totalidad de ellos: 18. Hoy en día la única excepción es Venezuela, donde la práctica de otorgar financiamiento público, iniciada en la década de los 70, fue interrumpida por las disposiciones de la Constitución Bolivariana de 1999. Hasta octubre de 2003 Perú era el único país de la región que nunca había adoptado un mecanismo de subsidio público directo, pero con la ley de partidos aprobada entonces ha suprimido ese carácter excepcional, si bien empezará a operar en 2007. Venezuela queda entonces como el único país al margen de la nueva tendencia dominante y es que si se analiza el asunto en retrospectiva, la tendencia dominante hasta hace unos pocos años era la de un financiamiento que desde un punto de vista formal (regulado) era exclusiva o predominantemente privado, ya que la presencia de fondos públicos, que no era poca, solía darse usualmente de manera arbitraria o discrecional.

Suficiente se ha insistido sobre las virtudes y potencialidades del financiamiento público para preservar la independencia financiera de las fuerzas políticas; procurar su permanencia y desarrollo como componentes estratégicos de un régimen político realmente democrático —y siempre que así lo decidan los electores en las urnas, promover condiciones de equidad en la competencia; y contribuir al

control y transparencia de los recursos a su disposición. Al punto de que en al menos dos países de la región, Colombia y Puerto Rico, se han adelantado y discutido, sin éxito, propuestas para que el financiamiento político-electoral sea exclusivamente público.

Con este tipo de propuestas se busca mover el péndulo hasta el otro extremo, perdiendo de vista que si bien la idea amerita un análisis a profundidad, parece difícil sostener que un financiamiento público privativo pueda ser la panacea para todos los males que pueden emerger de la relación entre dinero y elecciones, o que su lógica no esté exenta de efectos perniciosos.

La evidencia indica que la afluencia de recursos ilícitos hacia las arcas partidistas o de campaña no está necesariamente asociada a problemas de insuficiencia financiera, ni tampoco que su caudal cese simplemente por los enunciados de una norma legal y el establecimiento de mecanismos para su control. En este sentido, los dineros procedentes del narcotráfico o del crimen organizado son lo que más preocupan, pero no son los únicos, pues cada país tiene sus propias percepciones y fobias al respecto.

México es el único país de la región donde, por mandato constitucional, el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, lo que en alguna medida ayuda a explicar el muy fuerte diferencial que lo separa del resto de los países de la región en lo que concierne a los montos de subsidio estatal a partidos y campañas. Sin duda, este mandato y sus implicaciones prácticas comportan y refuerzan muchas de las virtudes y atributos deseables en el régimen de financiamiento de los partidos, pero no se debe perder de vista que también plantea el riesgo de generar ciertos efectos perniciosos, como el de una relación de dependencia financiera “invertida”, esto es, no de grandes corporaciones o grupos de interés como lo previene la ortodoxia, sino de las arcas públicas, u otros de carácter más contingente asociados con (y discernibles a la luz de) la configuración y funcionamiento del régimen electoral en su conjunto. No por nada han arreciado en los últimos tiempos las críticas al enorme costo y el inexcusable derroche que le representa a las arcas públicas el financiamiento de partidos y campañas y parece irse de-

cantando una amplia base de consenso sobre la pertinencia de revisar y reducir los montos del subsidio público.

Al apreciar a la región en conjunto, es importante destacar que en nueve de los 18 países donde se otorga FPD (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y República Dominicana), es decir, en la mitad de ellos, el financiamiento comprende tanto actividades ordinarias como de campaña, tendencia que resulta consecuente con la relevancia y centralidad que se le confiere a los partidos para la estructuración y funcionamiento del régimen democrático. También vale la pena subrayar que en siete de estos nueve países (con la excepción de Bolivia y Paraguay), prevalecen dos características especialmente relevantes para efectos de equidad en las condiciones de la competencia. Una, que los nuevos partidos tienen garantía de acceso al financiamiento antes de concurrir a su primera elección. Otra que predominan fórmulas de asignación mixtas o de proporcionalidad atemperada para la distribución del subsidio público. Así, la tendencia dominante apunta hacia procurar garantías mínimas de equidad, que son aún más acentuadas en los países donde el requisito de desempeño electoral (umbral) que se exige para que los partidos puedan conservar su registro legal y, por ende, la garantía de acceso al financiamiento, se extiende a dos elecciones, como en los casos de Argentina y Ecuador.

Como se ha visto, hay tres países (Brasil, Guatemala y Perú) donde si bien el FPD también es continuo, como en el grupo anterior, no se contempla una partida o una asignación presupuestal adicional en años electorales y específicamente destinada a apoyar actividades de campaña. La legislación brasileña les abre fácilmente las puertas a los partidos nuevos y a los pequeños en lo que concierne a los requisitos de acceso y conservación del derecho a recibir subsidio público, aunque les exige superar un umbral de 5% para poder entrar a la gran bolsa de recursos, pues sólo 1% de los fondos se distribuye de manera igualitaria. En Guatemala no hay posibilidad de que los nuevos partidos accedan al subsidio antes de concurrir a su primera elección y, además, deben superar un umbral de 5%. También en Perú los partidos que aspiren a acceder al financiamien-

to público deben obtener primero 5% de los votos emitidos o, al menos, alcanzar representación en el Congreso.

Por otra parte, son seis los países (Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay) donde el financiamiento sólo se otorga de manera cíclica, es decir, en años electorales y tiene como propósito fundamental apoyar gastos de campaña. En Chile se trata de una innovación reciente que aún no se somete a su primera experiencia concreta, pero que desde ahora destaca por ser el único de este contingente en que todos los partidos, incluidos los de nueva creación, tienen garantía efectiva de acceso al subsidio antes de cada elección. Uruguay también merece una mención especial porque ni el registro legal ni el acceso y conservación del derecho a recibir FPD están sujetos a un umbral de desempeño electoral, como sí ocurre en los otros cinco países. Es interesante hacer notar que en todos los países agrupados bajo esta categoría, la asignación del subsidio electoral se determina bajo un criterio de estricta proporcionalidad acorde con la votación obtenida por los diferentes contendientes.

Un asunto que cada vez con mayor frecuencia es motivo de interés, debate y análisis es el concerniente al monto de los fondos públicos que se destinan al financiamiento de partidos y/o campañas, según sea el caso. En este sentido, se ha podido apreciar que en el universo de países examinados donde esto resulta aplicable, se recurre a muy diversas fórmulas y mecanismos para determinar el FPD y que, tanto por obvias razones estructurales como contingentes propias de cada contexto específico, su volumen difiere significativamente de un país a otro, como lo ilustran los datos reportados en el anexo III.

En las legislaciones de seis países (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) se opta por asignar a esos efectos una partida equivalente a un porcentaje predeterminado del presupuesto estatal anual y, por lo tanto, sujeta a la dinámica o evolución de las finanzas públicas. En otro grupo de siete países (Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay), el monto del financiamiento termina por determinarse en

función del nivel de participación electoral al optarse por asignarlo en función de los votos obtenidos por cada partido (o candidato, de ser el caso) y a partir de un valor preestablecido por cada voto que de alguna forma está vinculado a algún dispositivo que permite su ajuste o actualización conforme a la evolución de la inflación, es decir, le permite mantener un valor más o menos constante. Con las reformas introducidas en abril de 2003, Puerto Rico se ha convertido en el primer país de la región en incluir un esquema de “fondos compensatorios” para la asignación del subsidio público.

En lo que concierne a las diversas modalidades de financiamiento público indirecto (FPI), encontramos que son 16 los países que exhiben registros positivos, quedando fuera de este patrón Costa Rica, Puerto Rico y Venezuela. Si bien en los estudios especializados suelen agruparse bajo esta categoría y más o menos en el mismo rango de jerarquía diversas modalidades de subsidio estatal indirecto, como los tres que se privilegian en este estudio (acceso gratuito a los medios de comunicación, régimen fiscal especial y franquicias de distinto tipo), no hay duda de que las disposiciones relativas a las garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos, y muy en especial a la televisión, adquieren en un mundo de la política y las elecciones, cada vez más dominado por las imágenes y las frases mediáticas (el video poder y la video política tan lúcidamente diagnosticados por Sartori), una importancia cada vez mayor.

Bajo esta lógica, no es de sorprender que el tema de las condiciones de acceso de partidos y candidatos a los medios de comunicación esté llamado a ser objeto de atención prioritaria en la agenda de debates y regulaciones sobre los procesos electorales de los distintos países de la región y, más en general, de buena parte de las democracias en el mundo. De ahí el tratamiento privilegiado y bifronte que se le ha concedido en este estudio.

Por una parte, se han explorado las garantías de acceso gratuito que consagran las legislaciones de 14 países de la región bajo muy distintos términos y modalidades, destacando los cinco países que ofrecen esta prerrogativa de manera permanente (Brasil, Colombia, México y Panamá, a los que recién se ha agregado Perú), pero sin

perder de vista que un elemento clave para evaluar su impacto y potencialidades reside en determinar si las garantías comprenden a todos los medios de señal abierta, o si se reducen a los de carácter público u oficial. En este orden de ideas, la tendencia que predomina es la de ofrecer garantías de acceso restringidas en cuanto a su periodicidad (en nueve casos se limita a los periodos electorales) y en cuanto al tipo de medios que comprende (en siete países sólo involucra a los medios estatales, con las serias limitaciones de cobertura y audiencia que ello casi por definición comporta). La buena noticia desde la perspectiva de procurar condiciones de equidad, es que en la asignación o distribución de los tiempos de transmisión gratuitos predomina claramente el principio de igualdad entre los contendientes.

Por otra parte, este tema también se explora desde la perspectiva más puntual de las regulaciones sobre las condiciones de acceso a la televisión, medio que en el imaginario de buena parte de los contendientes políticos, sus estrategias y asesores de campaña, suele ser concebido como decisivo para sus cálculos y expectativas de éxito electoral, aunque la evidencia empírica difícilmente pueda avalar estas percepciones (y no sólo por la carencia de instrumentos precisos o confiables para “medir” el impacto de la presencia o mensaje mediático de los distintos partidos o candidatos en las preferencias del electorado). En este sentido, el análisis comparado clasifica a los 19 países examinados bajo un conjunto de categorías que se definen de acuerdo a las distintas variantes que admite la combinación entre las variables de garantías de acceso gratuito y el tipo de regulaciones para la contratación de publicidad comercial.

Sobre esta base, el análisis revela que Brasil y Chile se ubican en un extremo, donde opera exclusivamente un sistema de franjas gratuitas, es decir, horarios predeterminados de transmisión de propaganda gratuita en todos los canales de señal abierta, y se prohíbe la contratación de publicidad comercial; en el otro polo se encuentran otros dos países (Honduras y República Dominicana), donde simple y sencillamente la publicidad electoral se rige por las leyes del mercado, esto es, sin que medie ninguna regulación legal al efecto.

Los otros 15 países se distribuyen bajo cuatro categorías intermedias que satisfacen en distinta medida algunas condiciones básicas de equidad. A pesar de que cada vez tiene mayor importancia el acceso a los medios de señal restringida (sobre todo a la televisión de paga operada desde el extranjero) y, por supuesto, a las nuevas autopistas de información (internet), lo cierto es que es muy difícil introducir reglamentaciones en esta materia.

No hay duda de que entre las distintas modalidades de financiamiento estatal, en especial el directo y el de acceso gratuito a los medios de comunicación, se pueden ubicar las principales regulaciones o estímulos “positivos” susceptibles de contribuir, en mayor o menor medida dependiendo de sus términos y requerimientos específicos, a promover o garantizar condiciones de equidad en la contienda política-electoral. Como se argumentó al inicio del estudio, el especial énfasis que se les concede a las garantías y condiciones de equidad tiene como principal soporte la tesis de que pueden revestir un valor estratégico para el afianzamiento de sistemas genuinamente abiertos, plurales y competitivos de financiamiento y, consecuentemente, pretende abogar a favor de que los procesos de reforma que en materia de financiamiento y fiscalización se llevan a cabo hoy en día en distintos países de la región, no se desentiendan de este argumento contra el que parecen –o pueden– conspirar algunas de las tendencias dominantes en la competencia político-electoral de nuestro tiempo.

De ahí que en el estudio también se hayan identificado y examinado con cierto detalle algunas regulaciones de carácter restrictivo o “negativo” más o menos extendidas en la región y susceptibles de promover o asegurar ciertas condiciones de equidad en la competencia: los límites globales a los gastos de campaña; los límites a la contratación de publicidad en medios; y un conjunto variopinto de regulaciones sobre publicidad en medios que pueden contribuir a ese tipo de propósitos.

La imposición de límites a los gastos de campaña tiene como uno de sus principales referentes en la región el caso mexicano, donde se instauró en 1993 (más de un siglo después de la experien-

cia británica, pionera en esta materia), y a la fecha comprende a otros siete países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Puerto Rico, aunque en el caso de Guatemala es de factura reciente y su aplicación tendrá que aguardar hasta las elecciones generales de 2007. Sin duda, el de Brasil es un caso atípico y su inclusión misma bajo esta categoría puede ser puesta en duda por el hecho de que la fijación de los límites no deriva de la aplicación de una fórmula de validez general. Por el contrario, cada partido tiene amplia libertad para determinar el valor máximo de los gastos que habrá de efectuar. Es decir, el límite lo decide y lo auto impone unilateralmente cada partido, con lo que de entrada quedan anuladas muchas de sus potencialidades.

En todo caso, lo cierto es que más allá de las evaluaciones que se puedan hacer sobre su grado de pertinencia, congruencia o relevancia en cada caso concreto, el efectivo cumplimiento de este tipo de regulaciones y controles plantea fuertes exigencias y complejidades tanto conceptuales (¿en dónde fijar los límites entre un gasto ordinario o convencional y uno estrictamente electoral o de campaña?) como operativas (¿cómo supervisar o darle seguimiento a todos los gastos efectuados?, o bien ¿cómo asegurarse plenamente de la veracidad de los informes presentados?), por no mencionar las complicaciones adicionales que plantean los denominados “gastos independientes”. Aun así, hay ejemplos concretos sobre la operatividad de los mecanismos de control y fiscalización que han permitido detectar y sancionar transgresiones, lo que deja constancia de su viabilidad.

Otra fórmula también relativamente novedosa en la región para tratar de regular y controlar los gastos de las campañas consiste en imponer límites a la contratación de publicidad en los medios masivos de comunicación. Si bien, por su especificidad, es una medida que deja abierta la posibilidad de que el costo de las campañas y las condiciones de equidad sea desbordado por otras vías, tiende a compensar esa eventual insuficiencia con dos atributos muy importantes. Primero, permite enfocar la atención en un componente que concentra una parte importante (y probablemente creciente) de los gastos de cam-

paña en la mayoría de los países de la región (aunque los datos disponibles no son muy precisos ni concluyentes, hay ejemplos de que en algunas campañas, sobre todo presidenciales, los gastos de publicidad en medios suelen representar entre un tercio y la mitad del total reportado). Segundo, termina remitiendo a transacciones financieras o comerciales que, por su propia naturaleza, suelen dejar “huellas” más fáciles de rastrear, sea a través del monitoreo en medios o de la revisión de documentación de soporte, incluso del cruce entre ambas como ya estila hacerse en algunos países. Esto es, se trata de un dispositivo legal cuyo nivel de cumplimiento es más fácil o, si se prefiere, menos complicado de supervisar o verificar que el de los gastos globales, siempre y cuando se disponga, claro está, de las capacidades y recursos necesarios para hacerlo.

De ahí que no sea sorprendente encontrar que a la fecha sean ya ocho los países de la región que contemplan disposiciones legales en este sentido: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. No obstante, un muestreo preliminar sobre su grado de observancia muestra importantes contrastes: mientras que en Colombia (donde sólo comprende a la radio pero no a la televisión), Costa Rica y Paraguay se ha procurado aplicar puntualmente este dispositivo legal; en Guatemala y Perú la nueva legislación aplicará por vez primera hasta las siguientes elecciones generales; en tanto que en los otros tres países distintas razones han conspirado contra su puesta en práctica. En Bolivia, un amparo interpuesto por los propietarios de los medios impidió su aplicación por vez primera en las elecciones nacionales de junio de 2002, aunque es previsible su instrumentación en las próximas elecciones en razón de un fallo del Tribunal Constitucional. En Nicaragua, la autoridad carece de capacidad real para ponerlo en práctica. En Venezuela se encuentra en suspenso la eventual continuidad de las disposiciones en esta materia. En Perú están por verse las implicaciones prácticas de la aplicación de este dispositivo, el cual se habrá de estrenar en las elecciones generales de 2006.

Al lado de estos dos dispositivos legales, coexiste en casi todos los países de la región (excepto en Honduras) un amplio y muy

variado repertorio de regulaciones sobre publicidad en los medios electrónicos susceptibles de contribuir en la equidad de la contienda y cuya relevancia y efectividad no sólo guarda relación con el contexto y condiciones propias de cada país, sino además, con el resto de los componentes del régimen de financiamiento y fiscalización. En el estudio se identifican y examinan siete tipos de regulaciones, las cuales por su propia naturaleza y en razón de apuntar a propósitos diferenciados, no admiten una lectura y evaluación de carácter acumulativo (a mayor número de modalidades previstas, mayores garantías de equidad), aunque sin duda algunas de ellas comportan un impacto más directo o mayor en las condiciones de la competencia. Nuevamente su elección y valoración depende de necesidades específicas.

El segundo gran componente de los regímenes de financiamiento de partidos y campañas es el relativo a las regulaciones (y restricciones) sobre sus fuentes de origen y montos. Es evidente que, a la luz de las tendencias prevalecientes hoy en día en el marco de las interacciones entre dinero y política, la carencia o incluso una notoria insuficiencia de regulaciones y restricciones sobre las fuentes y, en menor medida, sobre los montos del financiamiento a partidos y campañas deja abiertas todas las compuertas para: *a*) una eventual afluencia de recursos provenientes del crimen organizado en sus muy distintas facetas o, por lo menos, de recursos de dudosa procedencia; *b*) crear o reforzar vínculos de dependencia (que puede no ser sólo financiera) respecto a determinados centros de poder o influencia que, más allá de la legalidad de sus aportaciones, pueden estar en posibilidades de utilizar su influencia para promover su propia agenda de intereses; *c*) conferirle a las aportaciones o contribuciones políticas carta de naturalización como medios convencionales para el canje de favores y otros tipos de prácticas corruptas; *d*) orientar la competencia electoral por derroteros contrarios, o al menos insensibles, a principios y exigencias mínimas de equidad entre los contendientes.

Sin embargo, también conviene tener muy claro que la prolijidad o el exceso de rigor difícilmente pueden ser los mejores atri-

butos de un sistema de regulaciones, máxime si no está acompañado de un dispositivo de control y fiscalización que propicie su efectivo cumplimiento. En otros términos y en contrapartida, ante la complejidad y elusividad de la realidad a la que debe hacer frente, no hay sistema de financiamiento y fiscalización infalible, por acabado o sofisticado que parezca. A lo mejor que se puede aspirar es a contar con un sistema sólido y confiable que ofrezca las herramientas necesarias para hacer frente a las situaciones problemáticas. Por lo tanto, conviene no cifrar expectativas desmesuradas en sus capacidades, alcances y posibilidades, y si tener muy claro cuales son los problemas torales que se pretende atajar. En este sentido, vale la pena agregar que las regulaciones sobre el origen y monto de las contribuciones políticas pueden apuntar al logro de objetivos específicos diferenciados (y no siempre del todo compatibles), cuya selección no sólo se determina de acuerdo con condiciones y exigencias propias de cada contexto, sino que además da lugar a que se diseñen y estructuren regímenes diferenciados de financiamiento y fiscalización.

A propósito de estas regulaciones, el estudio también reporta un panorama heterogéneo. De un lado, la existencia de un grupo de tres países en los que no virtualmente no se contempla regulación alguna, lo que en rigor y para cualquier efecto práctico implica que el financiamiento privado no está sujeto a ningún tipo de restricción: El Salvador, Panamá y Uruguay. Para este contingente de países en especial (del que Guatemala y Perú formaba parte hasta hace muy poco) y a la luz de esta carencia normativa, resulta evidente que los esfuerzos por preservar la integridad y atributos democráticos esenciales del régimen de financiamiento remiten fundamentalmente a los principios y valores éticos de los propios partidos, sus tesoreros y candidatos y a la primordial función de vigilancia, control “informal” y denuncia que cumplen los medios de comunicación, es decir, a mecanismos de fiscalización extra-legislativos.

Por otra parte, cabe destacar que de los 16 países que cuentan con un marco reglamentario sobre las contribuciones políticas, en once las regulaciones comprenden tanto las fuentes de procedencia

como límites a los montos de las contribuciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador Guatemala, México, Paraguay, Perú y Puerto Rico); en cuatro sólo existen ciertas restricciones sobre las fuentes de financiamiento (Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela) y que en Colombia si bien la ley prevé la imposición de límites a las contribuciones y faculta a la autoridad electoral a tal efecto, lo cierto es que a la fecha ésta no ha ejercido sus atribuciones reglamentarias.

En relación a las restricciones sobre las fuentes de financiamiento se ha dicho que con ellas se busca excluir o limitar expresamente tanto aquellas que, aunque de origen legítimo o lícito para otros propósitos, se consideran capaces de desvirtuar los atributos de la contienda político-electoral o incluso de afectar decisiones políticas o valores culturales dominantes como aquellas de procedencia notoriamente ilícita y que, como se ha insistido, son susceptibles de agudizar los problemas de credibilidad y estabilidad del orden político en su conjunto. En este sentido, llama la atención que en 14 de los 15 países donde se regulan las fuentes de financiamiento, se prohíban o restrinjan las contribuciones procedentes del extranjero; en 11 las de dependencias o empresas públicas; y en 10 tanto las de empresas contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos como las de carácter anónimo.

Las restricciones en cuanto a los montos de las contribuciones están un poco menos extendidas, ya que se encuentran presentes en las legislaciones de 12 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Puerto Rico), aunque en Colombia, como se ha insistido, no han sido reglamentadas por la autoridad y en Chile más que imponer límites en el sentido estricto, lo que la ley hace es conferirles un estatuto legal distinto de acuerdo con el monto. Argentina, con la ley aprobada en junio de 2002, ha incorporado una innovación interesante: no sólo impone límites a las contribuciones de personas físicas y jurídicas de acuerdo con los topes a gastos de campaña (como ya lo había hecho Ecuador un poco antes y Chile lo haría posteriormente), sino que además prohíbe que, para efectos electo-

rales, un partido y sus candidatos en conjunto puedan recibir aportaciones privadas por un monto mayor a la diferencia que medie entre el tope que se imponga a los gastos de campaña y el subsidio estatal que se les otorgue para actividades electorales.

Pero nuevamente, el quid del asunto radica en el rango de atribuciones y la capacidad de la autoridad para verificar el cumplimiento de estas disposiciones y sancionar eventuales irregularidades, pues no hay duda de que no es tarea nada sencilla supervisar y corroborar la efectiva observancia de las regulaciones sobre el origen y monto de las contribuciones, habida cuenta de la diversidad de medios a los que se puede recurrir para tratar de eludir muchas de ellas, por ejemplo, dividir entre varios contribuyentes la aportación de un sólo origen para evadir los topes sobre su monto. En todo caso, la aplicación de regulaciones sobre el financiamiento plantea serios problemas prácticos y exige el montaje y continua revisión de un sistema comprensivo de rendición de cuentas. En otros términos, de muy poco sirve contar con disposiciones para tratar de controlar (o transparentar y publicar, de ser el caso), el origen, manejo y destino de los fondos que se utilizan para financiar a las organizaciones políticas y las campañas electorales y, por supuesto, con disposiciones que tengan como propósito procurar condiciones de equidad en la contienda, si se carece de un adecuado sistema de control y fiscalización, y de las atribuciones y capacidades para sancionar efectivamente eventuales trasgresiones.

Esta consideración nos remite directamente al tema de los atributos y capacidades de los sistemas de control y fiscalización, para cuya caracterización se elaboró una tipología clasificatoria que, considerando la presencia de cinco indicadores básicos, permitió distinguir cuatro variantes fundamentales: sistemas desregulados; laxos o simbólicos; de rango medio e integrales. Pero además y fundamentalmente nos mueve a tratar de establecer una correlación entre las regulaciones sobre el origen y monto del financiamiento y las características de los sistemas de control y fiscalización que nos permita determinar, así sea provisional, el grado de congruencia del sistema de financiamiento y fiscalización en su conjunto.

En este sentido, es importante anticipar que ante la evidencia de que la mayoría de los países de América Latina han sido tradicionalmente ajenos a una cultura y prácticas de rendición de cuentas, especialmente en lo que concierne al financiamiento político-electoral y bajo el argumento de que no son pocas las democracias de economías desarrolladas en las que este tipo de financiamiento no está sujeto a grandes restricciones y controles, puede fácilmente apreciarse y valorarse con indulgencia este fuerte déficit que muestran varios países de la región en cuanto al control y la rendición de cuentas. Frente a esta eventualidad y cualquier tipo de invitación a la condescendencia, se insiste en los graves riesgos que este déficit e insuficiencias plantean a la luz de la especificidad de los regímenes político-electorales de buena parte de los países de la región: su frágil institucionalidad democrática y la pronunciada erosión de sus niveles de adhesión o credibilidad son especialmente sensibles a los problemas y escándalos que puede desencadenar la natural pero muy compleja y elusiva confluencia entre dinero y política.

Ahora bien, al ensayar tal correlación entre regulaciones y controles, lo primero que se advierte es que en dos de los cinco países en los que no existe a la fecha ninguna regulación sobre las fuentes de financiamiento distintas al subsidio público (El Salvador y Uruguay), esa situación encuentra una solución de continuidad en la ausencia de cualquier dispositivo de control y fiscalización, es decir, la carencia de regulaciones sobre las fuentes de financiamiento y su control es absoluta. Si acaso, las únicas redes de contención y mecanismos para procurar un mínimo de transparencia sobre el origen, manejo y destino del financiamiento político electoral son de carácter extra legislativo.

Los sistemas de control de tres países (Costa Rica, Nicaragua y Panamá) se tipifican como laxos en virtud de que, más allá de ciertas particularidades, su común denominador reside en que las exigencias de rendición de cuentas prácticamente se circunscriben al financiamiento público y, casi por añadidura, la autoridad carece de facultades formales y/o de capacidades reales para ejercer funciones efectivas de control y fiscalización fuera de ese ámbito. Dentro

de este conjunto, el caso costarricense resulta un tanto paradójico, pues mientras el financiamiento público está sujeto a un riguroso y exhaustivo proceso de fiscalización, sobre el privado prácticamente no se ejerce ningún control que vaya más allá de revisar que no se infrinjan los límites de las contribuciones. Bajo otra lógica, el caso de Nicaragua tampoco está no están exento de cierta paradoja, pues la virtual carencia de facultades de la autoridad para cumplir funciones efectivas de control y fiscalización prácticamente reduce a letra muerta las prohibiciones o restricciones legalmente establecidas a propósito de las fuentes de financiamiento.

En cuanto a los nueve sistemas de control y rendición de cuentas definidos como de rango intermedio, cabe destacar ciertos rasgos en común que exhiben los de Bolivia, Ecuador y Paraguay: primero, que existen regulaciones tanto sobre el origen como sobre el monto de las contribuciones; segundo, que las atribuciones de fiscalización de la autoridad comprenden expresamente tanto el financiamiento público como el privado y, tercero, que a pesar de ello, los sistemas de rendición de cuentas tienden a concederle una atención prioritaria al financiamiento público en desmedro del privado. En todo caso, prevalece en ellos un nivel básico de coherencia entre las regulaciones y los mecanismos de control y rendición de cuentas, y se advierte un conjunto de elementos a partir de los cuales fortalecer esa interrelación.

Los otros seis sistemas agrupados bajo esta categoría muestran limitaciones importantes, aunque en distintos planos. En Colombia el principal problema es que, independientemente del rango de atribuciones de la autoridad, prácticamente no existen regulaciones sobre el origen y monto de las contribuciones privadas, por lo que la fiscalización se reduce el subsidio público. En Guatemala hay cambios perceptibles como resultado de las reformas introducidas en abril de 2004 que de concretarse podrían incluso colocar al país en un papel de vanguardia en la región centroamericana: se regulan por vez primera las fuentes de financiamiento político-electoral, se establecen límites a los gastos de campaña y se extiende las funciones de fiscalización al financiamiento privado. Sin embargo, los cambios



parecen estar signados por cierta vaguedad o ambigüedad, denunciada incluso por la autoridad electoral, que podría conspirar contra logro de sus cometidos. En Honduras también hay cambios importantes tras la reforma de principios de 2004: parece haberse zanjado la brecha que mediaba entre las amplias regulaciones sobre financiamiento y la virtual carencia de un dispositivo para asegurar su cumplimiento. Aunque las nuevas regulaciones parecen cubrir todos los indicadores considerados, es manifiesta la falta de atribuciones precisas de la autoridad electoral para ejercer su función fiscalizadora, lo que también plantea una interrogante sobre el logro de sus objetivos.

En Perú la ley de 2003 incorporó importantes cambios e innovaciones en lo que respecta al subsidio público directo y la regulación del financiamiento privado, pero los avances en materia de control y fiscalización parecen más bien modestos: no se obliga a informar específicamente sobre las finanzas de campaña y no son muy precisas las atribuciones de la autoridad electoral. En República Dominicana, a pesar de que hay prohibiciones y restricciones expresas sobre las fuentes de financiamiento, las principales insuficiencias parecen derivadas de las dificultades operativas de la autoridad electoral para ejercer funciones de control y fiscalización, acentuadas por la virtual carencia de un régimen de sanciones que les otorgue soporte. La adscripción de Venezuela a este grupo tiene que ver esencialmente con el hecho de que su aún inconcluso proceso de ajuste político y jurídico en el ámbito electoral ha impedido que se definan y reglamenten algunos elementos centrales del régimen de financiamiento y fiscalización.

La caracterización de los sistemas de control y fiscalización de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, México y Puerto Rico) como integrales, no sólo tiene que ver con el hecho de que la legislación electoral contempla, de alguna manera, disposiciones expresas sobre los cinco indicadores básicos seleccionados para calificar sus atributos y capacidades formales en la materia, sino que también con que en todos ellos existen regulaciones y restricciones expresas sobre las fuentes y montos del financiamiento, es decir, su integri-

dad viene en buena medida determinada por este estrecho nivel de correspondencia entre regulaciones sobre el financiamiento y sistema de rendición de cuentas.

En todo caso, vale la pena señalar que los principales atributos del régimen de fiscalización de este grupo de países son de factura reciente: en México adquieren su fisonomía actual con una serie de reformas en 1996; en Brasil con la ley electoral general de 1997; en Argentina con la ley aprobada en mayo de 2002 y que apenas experimentó su primera puesta en práctica en las elecciones presidenciales de mayo de 2003; en Chile apenas se incorporan con una ley aprobada en mayo de 2003 que aún no se pone en práctica ; y en Puerto Rico, los cambios más recientes que fortalecen el sistema de control y fiscalización también datan de una reforma de abril de 2003.

Se puede decir que todos ellos se encuentran, en mayor o menor medida, en una etapa de “aclimatación” y abiertas a correcciones y ajustes como resultado de sus experiencias concretas. De todas formas, no hay que perder de vista que, casi por definición, las regulaciones y dispositivos sobre financiamiento y fiscalización, por muy sofisticados o vanguardistas que parezcan, están sujetos a una revisión y actualización permanente en razón de la complejidad y elusividad de la materia de la que se hacen cargo. Además, es necesario reiterar el argumento de que la ubicación de los distintos sistemas bajo las cuatro categorías establecidas no predica necesariamente sobre la forma en que se desempeñan o cumple con las atribuciones o responsabilidades que tienen encomendadas. Sugiere, en esencia, que un sistema reúne (o carece de) determinados atributos formales y capacidades para llevar funciones efectivas de control y fiscalización sobre el financiamiento político electoral.

Al margen de las particularidades y adscripción de cada régimen, vale la pena llamar la atención sobre la cuestión de la efectividad de las sanciones usualmente previstas para prevenir y castigar eventuales infracciones a las regulaciones en materia de financiamiento y rendición de cuentas: aunque suelen preverse algunas más rigurosas (como la suspensión del suministro de FPD o incluso la pérdida del

registro legal tratándose de los partidos; la pérdida de la investidura en el caso de los candidatos o la suspensión de los derechos políticos para otros infractores), lo cierto es que las más extendidas y socorridas (a veces las únicas realmente aplicadas) son las multas de carácter pecuniario. Sin perder de vista que siempre es indispensable tomar en cuenta la naturaleza, magnitud y gravedad de la falta, suele quedar la impresión de que frente a determinadas violaciones a la ley que afectan principios y garantías esenciales de la contienda, la simple imposición de una multa dista mucho de resarcir los estragos provocados, de inhibir eventuales reiteraciones y de enviarle una señal clara e inequívoca al electorado sobre el combate a la impunidad o el carácter reparador de la justicia. Sin duda, el tema merece un examen y discusión a fondo y en detalle.

En suma, si se consideran los enormes obstáculos y complejidades a que deben hacer frente los esfuerzos e iniciativas para adoptar o ajustar regulaciones relativas al financiamiento y la fiscalización de partidos y campañas —empezando por el hecho de que los principales (a veces los únicos) facultados para hacerlo pueden ser al mismo tiempo los menos interesados en que así suceda—, así como la relativamente reciente atención que se le ha concedido a los problemas y exigencias de “segunda generación” en la agenda de debate y reforma político-electoral de la región, el balance de los últimos años puede parecer satisfactorio: hay una creciente conciencia y preocupación entre diferentes círculos sociales sobre la necesidad ineludible de debatir y atender a esta problemática; y sobre su influencia decisiva en el desempeño, valoración y credibilidad de las instituciones y prácticas democráticas.

Sin embargo, si la mirada privilegia las asignaturas pendientes, las carencias y las insuficiencias para transparentar el origen, el manejo y el destino del financiamiento político electoral, para garantizar condiciones razonables de equidad en la competencia, sobre todo a las fuerzas políticas emergentes o de menor peso que buscan expresar y dar cauce político a “nuevas” identidades o intereses sociales y, más aún, para restituirle visos de credibilidad a la política, a los partidos y a los políticos, se verá que los avances son

más bien modestos y que muchas medidas que parecen mínimas e indispensables, se procesan con exasperante lentitud. Para seguir avanzando, y quizá para hacerlo con mayor rapidez, se requieren esfuerzos y aportes concurrentes de distintas instancias; procurar que las medidas preventivas para combatir la corrupción y la impunidad —tan frecuentemente asociadas a la interrelación entre dinero y política— y no los efectos expansivos de los escándalos de ellas derivados, sigan siendo el principal motor y acicate para convenir las reformas necesarias.

Uno de los principales aportes tiene que provenir del campo de la investigación y la evaluación empíricas. Hasta ahora, los trabajos en o sobre la región son todavía pioneros y presentan dos características en común de las que no se aparta mucho este estudio: un tono predominante descriptivo sobre la configuración y atributos formales de los regímenes de financiamiento y fiscalización; y una evaluación de su problemática a partir de conocimientos o creencias que han sido extrapolados de las experiencias de otras latitudes y que pocas veces resultan pertinentes o, peor aún, que carecen de un sólido (a veces un mínimo) soporte empírico. Desde luego, el trabajo que una empresa de esta magnitud exige es complejo porque, en muchos casos, hay que partir prácticamente de cero. A veces no sólo se tiene que hacer frente al problema de la falta de fuentes de información confiables, sino a la virtual inexistencia de las fuentes informativas mismas.

Para poder participar e influir constructivamente en un debate y en los correspondientes procesos de toma de decisión sobre un nudo problemático que, hasta donde se alcanza a apreciar, ha llegado para quedarse, es necesario arrojar luz sobre múltiples puntos ciegos o, por lo menos insuficientemente iluminados: ¿cuál es el volumen real de los recursos que se invierten en las actividades político-partidistas, y muy en especial en las electorales? (Y aquí, para no ir muy lejos, hay que empezar por acordar parámetros o indicadores elementalmente homogéneos sobre lo que ha de entenderse como costos o gastos partidistas y de campaña, y cómo han de medirse o calcularse, para que cualquier ejercicio comparado tenga un mínimo de consistencia.) ¿Cuáles son sus fuentes de proceden-

cia y como han evolucionado a lo largo de los últimos años?; ¿cómo ha impactado la introducción del subsidio estatal directo las tendencias en la captación de fondos y qué tanto gravita este subsidio en las finanzas partidistas y los gastos de campaña?

O bien ¿qué tanto se han disparado realmente los costos de las campañas y qué tanto se han modificado las estrategias tradicionales de captación del voto con la introducción de nuevas técnicas de *marketing* electoral, considerando los distintos tipos y niveles de elección?; ¿qué efectos reales ha tenido la incorporación de límites a los gastos globales de campaña o la compra de publicidad?, ¿cuáles son las principales dificultades prácticas que enfrenta su efectiva aplicación y qué tan apropiadas han resultado las sanciones previstas para inhibir o castigar trasgresiones? A la luz de sus efectos prácticos,

¿vale la pena insistir en la necesidad de crear franjas electorales gratuitas o el énfasis tiene que estar en las regulaciones o límites a la compra de publicidad en los medios?

A este breve repertorio de interrogantes podría seguir un largo etcétera. Sobre todas ellas hay acusadas carencias e insuficiencias informativas que es conveniente subsanar para normarse un juicio fundado sobre el desempeño y efectividad de los diferentes dispositivos para regular el financiamiento y llevar a cabo su control y fiscalización y, consecuentemente, para efectuar las selecciones (los ajustes, pero también las innovaciones) más apropiadas para cada contexto y circunstancia. En esa exigencia reside también parte del atractivo que alienta los esfuerzos que se puedan seguir desplegando para entender y atender esta compleja y elusiva problemática.