Separata

PNUD Bolivia

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO

EMBAJADA DE SUECIA

Observatorio DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Créditos

Presentación

Contenidos

La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina

Daniel Zovatto

9

La financiación ilícita de la política

Humberto de la Calle

65

Financiamiento Político, Género y Equidad en la Competencia Electoral

Delia M. Ferreira Rubio

82

Índice

La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina (Daniel Zovatto) 11
A. Introducción 13
B. El origen y evolución de los partidos políticos 14
C. La regulación jurídica de los partidos políticos y su importancia 15
D. Constitucionalización de los partidos políticos en el mundo 16
E. Constitucionalización de los partidos políticos en América Latina 17
F. Los partidos políticos en las leyes de partidos y leyes o códigos electorales 18
G. La regulación jurídica de los partidos políticos: cuestiones claves 19
1. Concepto y naturaleza jurídica 19
2. Funciones 20
3. Poderes y órganos del Estado que intervienen en su funcionamiento 20
4. Formación de partidos 21
5. Democracia interna 21
6. Financiamiento 22
7. Normas sobre enfoque de género 22
8. Candidaturas independientes y transfuguismo 23
9. Alianzas, condiciones y fusiones 24
H. Conclusiones 25
I. Una reflexión final 26

DINERO Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA. UNA LECTURA COMPARADA 27
Introducción 27
Financiamiento y corrupción política 28
Importancia de un marco jurídico eficaz 30
Características formales y reales del financiamiento político 31
Objetivos generales para una reforma 32
Conclusión 34

APROXIMACIÓN ESTRATÉGICA DE CARA A UNA REFORMA EN MATERIA DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES 37

APUNTES SOBRE LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA 39
I. El financiamiento político: Entre la leche materna y el veneno 39
II. ¿Cuáles son los principales riesgos? La experiencia de América Latina 41
1. Utilización de financiamiento espurio o ilegal 41
2. La compra de influencia y los conflictos de interés 42
3. Las iniquidades electorales graves 42
4. La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos 42
III. ¿Qué hacer? Instrumentos de regulación y experiencia comparada 43
1. Instrumentos de regulación del financiamiento político 44
A. Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento 44
B. Financiamiento estatal 45
C. Regulaciones sobre el gasto electoral 49

IV. Lecciones sobre la reforma del financiamiento político 54
1. Haga las preguntas correctas 54
2. Pregúntese si los fundamentos están en su lugar 55
3. Cuestione las verdades convencionales 55
4. Aproveche la crisis 55
5. Legisle pensando en el largo plazo, pero revise en el corto plazo 56
6. Preste atención a la combinación de instrumentos y al entorno institucional 56
7. Sea moderado 57
8. Busque aliados y construya consensos 57
9. Acompañe la reforma con recursos adecuados 58
10. Sea realista 58

LA FINANCIACIÓN ILÍCITA DE LA POLÍTICA (Humberto de la Calle) 60
PRESENTACIÓN 61
INTRODUCCIÓN. DINERO Y POLÍTICA 61
CATEGORÍAS DE LA FINANCIACIÓN ILÍCITA. VÍAS DE INFLUENCIA DEL DINERO 62
Muestra estadística y características del estudio 63
Incidencia, políticas institucionales y motivos para hacer donaciones. 63
Te doy para que me des. 64
Financiación y corrupción. 64
DESARROLLO 68
Equidad política 68
Existen reportes en tal sentido en México, Uruguay o Costa Rica 68
EFECTOS NOCIVOS DE LA CORRUPCIÓN 70
EFECTOS SOBRE LAS RAMAS DEL PODER 70
DIFICULTADES ANALÍTICAS. PUNTOS DE CONSENSO 71
CONCLUSIONES 74

FINANCIAMIENTO POLÍTICO, GÉNERO Y EQUIDAD EN LA COMPETENCIA ELECTORAL (Delia M. Ferreira Rubio) 77
I. DISCRIMINACIÓN O EXCLUSIÓN 78
II. EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS 79
III. SOLUCIONES NORMATIVAS 80
a) El financiamiento público. 80
b) Cobertura del aporte. 80
c) Partidos o candidatos. 80
d) Formato del aporte público. 81
e) Acceso a los medios. 81
f) Límites a los gastos de campaña. 81
g) Reglas al interior de los partidos. 81
h) Capitación de mujeres. 82
i) La importancia de los controles. 82
j) Sanciones por incumplimiento. 82
IV. SOLUCIONES NO NORMATIVAS 84
V. LÍNEAS DE TRABAJO 85

La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina

Daniel Zovatto*

* Director Regional para América Latina y el Caribe IDEA Internacional.

A. INTRODUCCCIÓN

"Sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos". Con estas palabras afirmaba Kelsen la importancia fundamental de los partidos políticos para la existencia de una verdadera democracia.

En efecto, en nuestros días, resulta imposible hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. Ellos desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía, y es innegable su importancia, cada vez mayor, para las funciones de gobierno.

Robert Dahl, por su parte, otorga a los partidos políticos un lugar privilegiado cuando indica que a través de ellos se expresa la función de la representación, oposición y rivalidad pacífica que hacen funcionar a un régimen democrático. Sartori, dentro de esta misma línea de pensamiento, señala que los partidos políticos han encontrado su razón de ser fundamental y su papel irremplazable en el desempeño del gobierno representativo, y que se han convertido en medios de expresión en el proceso de democratización de la política.

La mayoría de la doctrina coincide en que los partidos han llegado para quedarse y que son parte integral de la democracia. De ahí que la democracia representativa liberal, como bien nos lo recuerdan Morodo y Murillo de la Cueva, debe ser entendida y definida como "una democracia de partidos". En otras palabras no hay democracia pluralista sin partidos políticos.

La importancia y centralidad de los partidos para la democracia representativa no implica desconocer la profunda crisis de representación que aqueja a la gran mayoría de nuestros países; crisis de representación que tiene en su centro de gravedad a la crisis de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos. Encuestas como el Latinobarómetro dan cuenta de la paradoja latinoamericana acerca de los partidos políticos: por un lado los partidos (junto con los Parlamentos) son las instituciones con los grados de credibilidad más bajos (entre el 20 y 25% promedio regional). Por el otro lado, el 60% de los latinoamericanos (promedio regional) considera que no puede haber democracia sin partidos políticos, y un 57% (también promedio regional) considera que no puede haber democracia sin congresos.

Es por ello que regular adecuadamente su funcionamiento se ha convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, ya que mediante la misma se busca fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente con los partidos y con la política.

De ahí también la importancia de establecer normas que ayuden a los partidos a convertirse en instituciones políticamente relevantes, con democracia interna efectiva, transparencia y rendición de cuentas en cuanto al manejo de sus recursos financieros, y dotados de reglas claras que favorezcan la equidad, la competencia libre, la representación y la mediación entre ellos y la sociedad.

Dentro de esta línea de pensamiento, el análisis comparado que presentaré a continuación tiene como objetivo reflejar las principales características, etapas y tendencias del proceso de regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. En la primera parte del análisis se expone la importancia de este tema y las diferentes etapas que marcaron la evolución histórica de los partidos y su constitucionalización, tanto a nivel global como en el ámbito regional latinoamericano. Una vez establecido el contexto histórico, analizaremos las características más destacadas del proceso de regulación de los partidos políticos en la región en torno a los principales temas que inciden en su existencia y funcionamiento. Por último, y a modo de cierre, presentaré las principales tendencias observadas en la materia acompañadas de una reflexión final.

.

B. EL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Para decirlo en palabras de Sartori "Partido es un nombre nuevo de algo nuevo", En efecto, en 1850, ningún país del mundo (con excepción de Estados Unidos, Uruguay y Colombia) conocía los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra. Hoy tan solo un siglo y medio después éstos funcionan en la gran mayoría de los países del planeta. Hasta 1900, el nacimiento de los partidos estuvo ligado a los grupos parlamentarios, a los comités electorales y a la interrelación entre ambos. Después de esta fecha, los partidos políticos fueron creados en su mayoría por organismos exteriores, llámense: sociedades de pensamiento, clubes populares, periódicos, sindicatos, iglesias, etc.

El término "partido político" comenzó a utilizarse por primera vez sustituyendo gradualmente al de "facción", en una transición de términos que fue lenta y tortuosa, tanto en la esfera de las ideas como en la de los hechos. El término "facción", que viene del latín facere (hacer, actuar), hace referencia a un grupo político dedicado a un hacer (facere) perturbador y nocivo, a "actos siniestros". A su vez, el término "Partido", del latín partire (dividir), que entró en el vocabulario político en el siglo XVII, expresaba en sus inicios la idea de parte, evolucionando luego hacia la idea de participar. Su predecesor terminológico de larga data era el término "secta" (separar, cortar, dividir), pero esta terminó siendo utilizada en el ámbito de la religión.

El debate en torno a la diferenciación entre partido y facción se remonta a 1730, cuando Voltaire en su Enciclopedia expresó que si bien "el término partido no es en sí mismo odioso; el término facción siempre lo es". Bolingbroke, en Inglaterra, fue el primer autor en escribir extensamente sobre los partidos políticos, afirmando que "los partidos son un mal político y las facciones son las peores de todos los partidos". Pero fue indudablemente Burke, otro autor ingles, quien (en 1770) por primera vez diferenció claramente el término "partido" del de "facción". Según este autor, los partidos superan a las facciones porque no se basan sólo en intereses, sino también, y sobre todo en principios comunes.

Para Burke, los fines requieren medios y los partidos son los "medios adecuados" para permitir a los hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado. La "generosa ambición de poder" (del partido) se distingue claramente de la "lucha mezquina para obtener puestos y emolumentos" que es lo que caracteriza a las facciones. En suma, fue Burke el primero en entender que los partidos políticos tienen un uso positivo.

Pese a ello, a lo largo de todo el siglo XVIII se siguió viendo a los partidos políticos con sospecha. En efecto, ni la revolución francesa ni la revolución americana fueron favorables a los partidos políticos. Rosseau, Montesquieu, Condorcet, Danton, Robespierre, así como Jefferson, Madison e incluso el propio Washington fueron contrarios a los partidos políticos.

Hubo que esperar la llegada del siglo XIX para que los partidos políticos fueran distinguidos claramente de las facciones y fueran aceptados como instrumentos legítimos y necesarios del gobierno libre. Pero como bien apunta Sartori, lo cierto es que los partidos llegaron a ser aceptados, no porque Burke así lo dijese, sino al comprenderse que la diversidad y el disentimiento no son necesariamente incompatibles con el orden político ni perturbadores del mismo. Estamos pues, dice Sartori, ante un fenómeno nuevo que tiene apenas un poco mas de 150 años, advirtiéndonos a la vez que durante este último siglo y medio, los partidos han actuado y se han desarrollado más como una cuestión práctica que como una cuestión teórica.

Hubo que esperar la llegada del siglo XIX para que los partidos políticos fueran distinguidos claramente de las facciones y fueran aceptados como instrumentos legítimos y necesarios del gobierno libre

C. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU IMPORTANCIA

¿Que debemos entender por regulación jurídica de los partidos políticos? La regulación jurídica de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los cuales éstos se desenvuelven, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y limites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización. En otras palabras, la regulación jurídica de los partidos políticos determina los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos.

De ahí la importancia fundamental de este tema para la vida y funcionamiento de los partidos, así como para calidad de la democracia.

Sobre el tema de la regulación jurídica de los partidos políticos hay posturas divergentes. Fundamentalmente, existen dos grandes corrientes antagónicas.

Una que considera que el Estado no debe regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe ser detallista, no debe extralimitarse, es decir no debe ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos adquirir una estructura uniforme.

El otro sector de la doctrina opina en cambio que la regulación jurídica de los partidos políticos debe entrar al detalle en la búsqueda de precisión y no quedarse limitada solo a cuestiones meramente conceptuales. El argumento que valida esta posición es que técnicamente es más adecuado regularlos en el máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático.

Aparte de estas corrientes (maximalista o minimalista en relación con la densidad normativa sobre partidos políticos), existen en mi opinión otras dos cuestiones de gran importancia en relación con este tema.

La primera guarda relación con los límites que el Estado debe observar con respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, y plantea el reto de "racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política, introduciendo en ella los parámetros del Estado de Derecho, y el respeto a la libertad de actuación de los partidos". En otras palabras ¿hasta dónde y con qué detalle debe el Estado regular a los partidos políticos, sobre todo en relación a su vida interna?

La segunda cuestión refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades (y que está plasmada en la Constitución) y la organización y funcionamiento de los partidos. La pregunta que se formulan quienes están detrás de esta reflexión es la siguiente: ¿puede haber democracia sin partidos auténticamente democráticos? Como bien señala Navarro Méndez: el papel imprescindible que los partidos tienen hoy en día para el correcto funcionamiento del Estado democrático es el que, a nuestro juicio, permite sostener la necesidad de proyectar el principio democrático también en el interior de los partidos. De lo contrario el sistema democrático se resentiría pues los sujetos que deben poner en marcha el engranaje del proceso democrático estarían viciados por déficits de democracia y, a partir de ahí, se transmitirían los resultados de tales déficits a todo el sistema en su conjunto.

D. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNDO

A partir del siglo XIX, y particularmente en el siglo XX, se ha producido un proceso de juridificación de los partidos políticos, que incluye su regulación constitucional. De acuerdo con Triepel existen cuatro etapas en este proceso.

La primera se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos políticos que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como

los sindicatos obreros. La segunda se basa en una posición agnóstica, de indiferencia hacia los partidos. En una tercera etapa los partidos son regulados por medio de reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados de manera directa. La cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional.

Dentro de esta última etapa (constitucionalizacion) destacan varios textos fundamentales: la Constitución de Weimar (1919), que reconoció a los partidos políticos por la vía del sistema electoral; la Constitución de Baden, de 1947, que en sus artículos 118 a 121 consagró el sistema de partidos en el nivel constitucional. Después de la II Guerra Mundial encontramos varias Constituciones: la italiana de 1948 estableció en su artículo 49 el derecho inherente a todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir de forma democrática a determinar la política nacional; la alemana de 1949 que consignó principios muy parecidos, y proscribió a su vez a los partidos antidemocráticos; y la francesa de 1958, que incluyó en el artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio. Consignó, asimismo, la libertad de formación y acción, sujetándolos al respeto de los principios democráticos.

Sin embargo, no fue sino hasta la década de 1970 cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos. Este proceso se inició con la Constitución griega de 1975, que dispone que la organización y actividad de los partidos estén al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continúa con la Constitución portuguesa de 1976, que dedicó 22 artículos de un total de 332 al tema de los partidos, y la española de 1978 que en su artículo 6º definió a los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política. Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización se fue acelerando en todo el mundo, de tal forma que es posible afirmar que en la actualidad un elevado número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.

E. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

El proceso de constitucionalización de los partidos políticos en América Latina ha pasado por las mismas etapas que la registrada en los países europeos. Siguiendo a la doctrina comparada, podemos identificar tres etapas principales:

1. La primera, que podríamos denominar de regulación temprana, que va desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la II Guerra

Mundial, donde la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que en esas fechas constitucionalizaron a los partidos políticos.

2. La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la Tercera Ola Democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en el mayor número de países de la región: un total de 12.
3. La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, que tienen como consecuencia una regulación más detallada y específica de estas instituciones. En este periodo, se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en cuatro países, y la adopción de leyes específicas en otros siete.

Cabe destacar que la mayoría de los países latinoamericanos ya había constitucionalizado a los partidos políticos antes de la Tercera Ola, con excepción de cuatro casos: Perú y Nicaragua (1979), Colombia (1991) y Argentina (1994).

Sin embargo, con la llegada de la Tercera Ola la regulación jurídica de los partidos políticos cobró nuevo impulso, lo cual implicó, por un lado, una regulación más detallada y, por el otro, la adopción en un número importante de países de leyes especiales sobre partidos políticos.

A la fecha, en todas las constituciones políticas latinoamericanas encontramos una regulación expresa sobre los partidos políticos, y si bien algunas constituciones no los mencionan específicamente, sí hacen referencia a la formación y funcionamiento de las organizaciones políticas.

F. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS LEYES DE PARTIDOS Y LEYES O CÓDIGOS ELECTORALES

En materia electoral se ha venido haciendo una distinción en cuanto al contenido de las leyes electorales, los códigos electorales y las leyes de partidos políticos.

Originalmente, las legislaciones denominaban indistintamente "ley electoral" o "código electoral" al conjunto de normas destinadas a regular tanto la constitución, organización, funcionamiento y disolución o cancelación de un partido político, como las reglas relativas al proceso electoral.

Sin embargo, el proceso regulador ha evolucionado hacia una especialización de las normas, generando por un lado legislación específica sobre el tema electoral y, por otro, la que abarca la temática concreta de los partidos. Esto ha significado que en muchos países existan dos cuerpos normativos especializados: uno para regular el sistema y el proceso electoral (código o ley electoral), y otro para regular la vida y el funcionamiento de los partidos políticos (ley de partidos).

A ambos cuerpos normativos se suman, en algunos países, normas complementarias que buscan regular más detalladamente aspectos específicos del proceso electoral, o bien del funcionamiento de los partidos, tales como leyes de control de gasto en campañas, sobre el uso de los medios de comunicación, sobre el tratamiento de la perspectiva de género, o sobre el control de los aportes del Estado, entre otras.

En América Latina, todos los países cuentan con un código o una ley electoral. Sin embargo, no todos tienen una ley de partidos políticos. Nueve países contemplan la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Por su parte en Guatemala existe un solo texto legal denominado Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asimismo, cabe indicar que, con excepción de Venezuela y el Ecuador, toda la legislación destinada a regular específicamente a los partidos políticos fue sancionada, en el resto de los países, después de 1985.

Importa destacar asimismo que en los ocho países donde aún no se han promulgado leyes de partidos políticos, las regulaciones sobre estas instituciones se encuentran contenidas en la legislación electoral. Dichos países son: Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Republica Dominicana.

En suma, la evolución de la legislación sobre partidos políticos en América Latina, sobre todo en América del Sur, evidencia que la importancia de contar con leyes específicas sobre partidos, salvo contadas excepciones, es un fenómeno relativamente nuevo (de los últimos 25 años), que ha venido cobrando importancia creciente en el marco de la Tercera Ola Democrática. Esta tendencia sigue vigente, como lo demuestra el hecho de que en varios países de la región, entre ellos El Salvador, Colombia y Republica Dominicana, existen actualmente procesos de revisión o de elaboración de nuevas leyes especiales sobre partidos políticos.

G. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CUESTIONES CLAVES

Un rápido repaso de algunos de los principales temas regulados en relación con los partidos políticos en América Latina evidencia lo siguiente:

1. Concepto y Naturaleza Jurídica

Múltiples han sido los intentos académicos por definir que debemos entender por partido político. Yo me siento cómodo con la definición de Sartori para quien un partido político es "cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no) a candidatos para los cargos públicos".

En el constitucionalismo comparado latinoamericano tampoco encontramos un concepto unívoco de partido político, sino múltiples definiciones.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los partidos políticos tampoco existe una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. Ocho países los conciben como instituciones de derecho público; uno, México, como entidades de interés público; cinco como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica, y cuatro como personas jurídicas de derecho.

En suma, la evolución de la legislación sobre partidos políticos en América Latina, sobre todo en América del Sur, evidencia que la importancia de contar con leyes específicas sobre partidos, salvo contadas excepciones, es un fenómeno relativamente nuevo (de los últimos 25 años), que ha venido cobrando importancia creciente en el marco de la Tercera Ola Democrática.

Una de las principales ventajas de concebir a los partidos como instituciones plenas de derecho público consiste en que la misma fortalece la justificación de ejercer sobre los mismos una tutela administrativa y jurisdiccional plena tanto respecto de su vida interna así como en relación a su financiamiento.

2. Funciones

Al definir a los partidos políticos muchos textos constitucionales señalan algunas de las funciones que se les atribuyen, y que por lo general luego amplían en la respectiva legislación electoral o de partidos políticos.

Un análisis comparado evidencia que la función que se menciona con más frecuencia (en 14 de 18 países) es la de "competencia por cargos públicos y la de "participación" (en 12 países). En cambio la de "representación" solo se menciona en 9 países y la de "formación de políticas" únicamente en siete países.

3. Poderes u órganos del Estado que intervienen en su funcionamiento

En general, son los órganos electorales y los de jurisdicción constitucional los que intervienen en la actividad de los partidos políticos.

En relación con los órganos electorales, cabe señalar que hoy en día, todos los países de la región cuentan con un órgano encargado de las funciones electorales y del control de los partidos políticos. En la mayoría de los casos estos organismos electorales se encuentran al margen de los tres poderes públicos tradicionales. Estos órganos se han ido consolidando paulatinamente, adquiriendo carácter permanente y asumiendo mayores responsabilidades y funciones, entre ellas las referidas al control de los partidos. Así, se observa que en los últimos años la tendencia en América Latina es dar competencia a los organismos electorales sobre múltiples áreas, destacándose entre ellas: el reconocimiento, inscripción y la cancelación de los partidos políticos; las elecciones internas y resolución de los conflictos internos; así como el financiamiento y la fiscalización de cuentas.

Lo cierto es que las constituciones y leyes electorales les asignan, si bien con diferencias importantes entre países, gran número de atribuciones, lo cual no ha estado exento de controversia, sobre todo cuando la integración de los organismos electorales se hace con criterio de representación partidaria, como sucede en varios países de la región.

Por otra parte, en la mayoría de los países de América Latina (Uruguay y Chile son dos excepciones a esta regla), el control de constitucionalidad en materia electoral y de partidos políticos está en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia o en sus Salas Constitucionales, o bien en los Tribunales o Cortes de Constitucionalidad.

4. Formación de partidos

En la actualidad en América Latina hay amplia libertad para la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos. Todos los textos legales, de una u otra forma, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos. Obviamente se establecen una serie de controles y condiciones para la formación de los partidos (tanto de tipo cuantitativo como cualitativo), pero no con la intencionalidad de obtener un control ideológico, como pudo suceder en el pasado, sino con el fin de que estos institutos sean compatibles con la dinámica política de los estados democráticos.

El desafío en relación con este punto es que tan abierto o cerrado queremos que sea el proceso de constitución y registro de nuevos partidos políticos, no solo en relación con los requisitos para su constitución, sino también con qué frecuencia se pueden constituir y registrar los mismos, por ejemplo, cada tres o cada seis años, ello con el objetivo de reducir la rigidez del sistema de partidos.

5. Democracia interna

La cuestión de la democracia interna de los partidos es uno de los temas que ha cobrado mayor relevancia en América Latina en los últimos años. En general, el tema de la democracia interna se asocia a aspectos tales como: 1) los mecanismos de selección de candidatos; 2) la protección de los derechos de los afiliados; 3) la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista; 4) la elección de autoridades partidarias; y 5) la distribución del poder dentro de la organización, entre otros.

La legislación en relación con este tema puede ser clasificada con base en el grado de detalle de la regulación, en torno a 4 variables principales:

- Si la legislación define el sistema de elección que deben usar los partidos políticos;
- Si existe intervención obligatoria del órgano electoral en los procesos internos y cuál es esta intervención;
- Si existe financiamiento público para los procesos internos y cuál es su modalidad;
- Si la legislación se limita a remitir a los Estatutos Partidarios.

Una mirada al periodo 1978-2009, en América Latina, permite identificar una clara tendencia en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de la elección de los candidatos a cargos de elección popular, como de las autoridades partidistas, si bien estas últimas en menor grado.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja empero resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas en los partidos ha refrescado sus tradicionales estructuras oligárquicas, ha disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y ha facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Por su parte, los efectos negativos se manifiestan sobre todo en términos de

su cohesión y su armonía internas. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división.

6. Financiamiento

El financiamiento de los partidos políticos es uno de los aspectos que ha sido objeto de una frondosa regulación en los últimos años, al ser de los principales temas abordados en el marco de la regulación jurídica de los partidos políticos.

Un análisis de los avances registrados hasta ahora en la región, nos muestra que todos los ordenamientos constitucionales y electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, incluyendo el acceso a los medios de comunicación, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en la materia, otros países, en cambio, tienen regulaciones generales y escasas. Pese a los importantes progresos registrados en la regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre las normas y la práctica, pues los avances en materia normativa han ido acompañados, en un buen número de países, de un bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz.

De ahí que no baste con recorrer el camino de las reformas legales y sea necesario ir más allá, al ámbito cultural. Las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en los valores, actitudes y comportamiento de los políticos. Por lo tanto, además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe existir, de parte de los dirigentes partidarios, un verdadero compromiso de respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin el cual no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

En los últimos años ha venido cobrando importancia el tema del financiamiento ilícito, es decir la penetración de las campañas y los partidos políticos por el dinero del narcotráfico y del crimen organizado. Países como Colombia y más recientemente México vienen dedicando especial atención a esta grave problemática.

7. Normas sobre enfoque de género

La evolución de este tema en nuestra región registra avances importantes, si bien es aún muy largo el trecho por recorrer. Los principales avances se han dado a partir de la década de 1990, siendo el principal logro el establecimiento de cuotas de participación de las mujeres, ya sea en las asambleas de los partidos, en los cargos de autoridad o en el nombramiento de candidatos a cargos de elección popular.

En relación con estas últimas, casi dos tercios de los países de Latinoamérica han regulado la inclusión de cuotas de participación femenina en sus listas de candidatos. Ello ha traído como efecto que la representación de las mujeres en los parlamentos de la región haya pasado del 9% en los años 90s al 22.5% en el 2009.

8. Candidaturas independientes y transfuguismo

La crisis de representación en América Latina ha llevado a la legislación electoral a incorporar otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas, se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes. Claramente, la aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los Estados y de los partidos, y las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política.

En América Latina, en el nivel presidencial, ocho países regulan las candidaturas independientes. Asimismo, diez países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos éste se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Los defensores de las candidaturas independientes señalan que el cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal está reñido con el derecho de elegir y de ser electo que garantizan las constituciones e instrumentos internacionales de derechos humanos. Por su parte, sus opositores piensan, entre los cuales me incluyo, que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad.

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas diferentes de participación a los partidos políticos, la realidad latinoamericana muestra, como hemos visto, que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas. Sin embargo, en varios países de la región, la llegada de candidatos independientes a la presidencia vino acompañada de graves crisis políticas que llevaron a la conclusión adelantada de los mandatos presidenciales de estas figuras.

En cuanto al transfuguismo político entendiendo por tal "aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra", se trata en mi opinión de una conducta que atenta contra la voluntad popular y constituye incluso un ejemplo de corrupción personal. Sin embargo, hay quienes opinan que no es un problema tan grave, ya que en todos los países la naturaleza del juego democrático implica cambios de orientación en coyunturas específicas.

En lo personal soy contrario al transfuguismo ya que en mi opinión este debilita el sistema

de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tránsfuga en cuestión sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y distorsiona la representatividad surgida de las elecciones.

No obstante la relevancia del fenómeno, un análisis de la legislación latinoamericana muestra que ésta es en la gran mayoría de los casos omisa en el tratamiento de este tema. Una cuestión que es objeto de un profundo debate en nuestros días es determinar quién es el titular de la curul (si el partido o el candidato) y por ende hasta que punto es posible, constitucionalmente, despojar al tránsfuga de su curul.

9. *Alianzas, coaliciones y fusiones*

La legislación electoral latinoamericana no distingue de manera clara y univoca entre alianzas, coaliciones y fusiones. Según el Diccionario Electoral, la alianza es "la unión temporaria de dos o más partidos políticos, con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura en todos o algunos de los niveles de gobierno y en todas o algunas de las categorías de cargos a elegir". Tiene por lo tanto un fin estrictamente electoral y es de carácter temporal. El objetivo es maximizar las posibilidades de éxito de los partidos que la integran de cara a un proceso electoral determinado.

La coalición en cambio "se trata de un acuerdo de dos o más partidos para la formación de gobierno o bien para darle gobernabilidad a un gobierno. Sin embargo también se la define como la unión a efectos electorales de dos o más partidos políticos cuya finalidad puede ir mas allá de fines electorales". Las coaliciones suelen tener además de candidaturas comunes, programas también comunes. Su vocación, a diferencia de las alianzas, es la de ir mas allá de las elecciones.

La fusión de partidos en cambio implica "la fundación de un nuevo partido y la disolución de los anteriores".

Más del cincuenta por ciento de los países de Latinoamérica regulan los tres tipos: alianza, coaliciones y fusiones. En materia de alianza y coaliciones la mayoría de las legislaciones establecen, entre otros, los siguientes requisitos: 1) presentación de solicitud ante la autoridad electoral para que esta apruebe dicha solicitud; 2) plazo para inscribir las alianzas o coaliciones (que suele ir entre 2 y 6 mese antes de la elección); 3) programa de gobierno o plan de acción común; 4) plazo de duración de la alianza o coalición; 5) fórmulas en las cuales se distribuirán los fondos necesarios para financiar la campaña; 6) obligaciones de los diversos partidos; 7) emblemas; 8) procedimientos de disolución, etc.

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas diferentes de participación a los partidos políticos, la realidad latinoamericana muestra, como hemos visto, que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas

H. CONCLUSIONES

Todo lo hasta aquí analizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, arroja diez conclusiones principales:

1. Los partidos no siempre han sido bien aceptados. Su inclusión en el pensamiento y la práctica jurídica se dio lentamente y por etapas sucesivas. Solo después de la II Guerra Mundial se fortaleció su constitucionalizacion.
2. El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en Europa, de manera paulatina. El proceso de constitucionalizacion fue previo a la Tercera Ola Democrática pero el de la regulación mediante leyes especiales se aceleró a partir de la llegada de la misma. Consecuencia de este rico proceso, actualmente en América Latina los partidos políticos tienen rango constitucional en todos los países de la región y, a nivel de legislación secundaria, todos los países cuentan con una ley o un código electoral que norma su funcionamiento. Asimismo, en el 50% de los países de la región, además de la ley electoral, existen leyes de partidos políticos.
3. Esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la Tercera Ola vino acompañado de un resurgir de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, en cambio su legitimidad y credibilidad fue decreciendo. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.
4. Es fácil observar que, mientras ciertos temas gozan de una adecuada regulación: funciones, democracia interna, financiamiento, órganos de control; otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella: estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas y sectores juveniles, transfuguismo, entre otros asuntos.
5. En todos los casos el legislador ha previsto la existencia de un órgano electoral encargado de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Las constituciones y las leyes de la región les asignan, si bien con diferencias entre uno y otro país, un amplio número de atribuciones y un gran poder de decisión sobre el funcionamiento de los partidos políticos. De ahí la importancia de contar con órganos electorales autónomos, eficientes e imparciales, que garanticen el efectivo ejercicio de la democracia y contribuyan a la modernización, democratización e institucionalización de los partidos políticos.
6. La regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma.
7. Por consiguiente, este tema debe ser visto como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta

materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno. Es asimismo, uno de los temas más sensibles y significativos de cara a la ciudadanía, ya que es en la autorregulación de los partidos políticos en donde se mide y evidencia el compromiso real de estos de avanzar seriamente en materia de la reforma política-electoral.

8. Es importante señalar que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe ser realizada de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).
9. El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado), debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático; todo lo cual supone, como requisito sine qua non, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.
10. Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal), y en este tema las élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

I. UNA REFLEXIÓN FINAL

En la actualidad constatamos la existencia de un intenso y profuso debate en torno a los partidos políticos. La doctrina no es pacífica sobre esta cuestión. Hay opiniones para todos los gustos. Desde los optimistas que consideran que es posible, mediante reingeniería política, reformas jurídicas y cambio en el comportamiento de las élites, mejorar su desempeño y fortalecer sus niveles de legitimidad, hasta los escépticos.

Dentro de estos últimos encontramos por ejemplo a Linz, quien duda acerca de la posibilidad de que la imagen de los políticos y de los partidos pueda ser mejorada sustancialmente mediante ingeniería legal o constitucional.

Pero más allá de si uno es optimista o escéptico en relación con el cambio de los partidos políticos, debemos evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en América Latina, de responsabilizar demasiado a las instituciones. Hay que poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Desde luego, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, hay que establecer un balance entre líderes políticos efectivos e instituciones fuertes y democráticas, capaces de poder dar respuestas a las demandas de la sociedad.

De ahí que para cerrar mi intervención me gustaría retomar las preguntas que Duverger se hiciera hace ya más de cuatro décadas y que siguen teniendo plena actualidad:

¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas?

En mi opinión, la respuesta es un rotundo NO. Como bien apunta Lipset, nada contribuye mas a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

La experiencia comparada de América Latina durante estas tres décadas de vigencia democrática evidencia que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. Y no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos y mejoramos la calidad de sus dirigentes. Este es en mi opinión el círculo virtuoso que debemos generar.

Dinero y política en América Latina. Una lectura comparada

INTRODUCCIÖN

La democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento que hay que solventar. Como sabemos, el funcionamiento de una democracia requiere partidos políticos y éstos, a su vez, precisan recursos suficientes y oportunos para existir y cumplir con sus funciones. Como cualquier otra organización, los partidos necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear sus operaciones y, muy particularmente, para ingresar y competir en la contienda electoral. En palabras del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, "La política es importante para mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática y necesitan dinero para funcionar".

Pero antes de adentrarnos al tratamiento de nuestro tema es importante precisar que entendemos en este trabajo por financiamiento de la política en sentido stricto sensu, es decir "los ingresos y egresos de los partidos políticos, en dinero y en especie, dirigidos a sufragar tanto sus actividades ordinarias o permanentes así como las electorales"

Como cualquier otra organización, los partidos necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear sus operaciones y, muy particularmente, para ingresar y competir en la contienda electoral.

La historia y la experiencia comparada demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo, compleja, además de constituir una cuestión clave para la calidad y buen funcionamiento de la democracia. Giovanni Sartori subraya al respecto que "más que ningún otro factor [...] es la competencia

entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia". De ahí la importancia de que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa.

Las primeras regulaciones dirigidas a limitar los gastos de las campañas, así como a exigir una rendición de cuentas a los partidos se remontan a la Gran Bretaña de finales del siglo XIX. A lo largo de la primera mitad del siglo XX, la expansión de este tipo de regulaciones se realizó de manera gradual concentrándose sobre todo en algunas de las democracias más desarrolladas. A partir de la Segunda Posguerra Mundial el tema cobró mayor relevancia produciéndose, asimismo, un cambio importante de énfasis al introducirse el financiamiento público tanto a partidos como a candidatos. Pero ha sido en las últimas dos décadas cuando se han registrado los cambios más significativos en esta materia, como producto del impacto de la Tercera Ola, lo que ha hecho más visible la estrecha, compleja y problemática relación entre dinero, política, elecciones y democracia.

Por todas estas razones, el tema del financiamiento político se ha convertido en una cuestión estratégica de toda democracia, pero al mismo tiempo, dada su complejidad y los desafíos que presenta, también se ha vuelto un problema, un verdadero dolor de cabeza. Como bien ha dicho Maurice Duverger "La democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por el financiamiento de éstos".

Debido a su creciente importancia, este tema ha venido ubicándose progresivamente en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. En efecto, después de estar prácticamente ausente en la agenda política regional, recibe cada vez mayor atención, no sólo a nivel nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el marco de conferencias especializadas de expertos en la materia (México 2001 y Atlanta 2003), así como de los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Québec y Carta Democrática Interamericana, 2001), los Jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco, Perú, 2003), al igual que de los partidos políticos en el marco de las reuniones del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (FIAPP) –Miami 2001, Vancouver 2002, Cartagena de Indias 2003 y Brasilia 2004–. La importancia creciente del tema se ha visto reflejada, asimismo, en la cantidad y calidad de investigaciones comparadas y estudios nacionales que sobre esta materia vienen llevándose a cabo, sobre todo durante la última década.

FINANCIAMIENTO Y CORRUPCIÓN POLÍTICA

El tema del financiamiento de partidos y campañas ha adquirido una importancia cada vez mayor porque, aparte de sus bondades, suele asociárselo lamentablemente con escándalos de corrupción política y tráfico de influencias. En efecto, en América Latina, la crisis de los partidos tiene, en buena medida, vinculación con los escándalos provocados por su financiación ilegal. No debe sorprender, entonces, que la demonización de la política por causa del dinero esté a la orden del día.

Si bien, el financiamiento de los partidos y las campañas electorales no es una actividad corrupta per se, la historia reciente de la política latinoamericana evidencia que a este tema, como ya se ha dicho, se lo vincula frecuentemente con la corrupción política, entendida ésta como el "mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho".

La corrupción política se manifiesta bajo diversas modalidades que van, desde la compra de votos y el uso de fondos ilegales, hasta la venta de nombramientos y el abuso de los recursos estatales. De este modo, el financiamiento de los partidos y las campañas, al verse asociado con la corrupción, lejos de contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, termina muchas veces produciendo el efecto contrario, es decir, agravando la crisis de credibilidad y confianza en las instituciones políticas y poniendo a la política misma "bajo sospecha".

Cabe advertir, empero, que estos males no son exclusivos de nuestra región ni de los países en vías de desarrollo, sino que forman parte de un pernicioso fenómeno de carácter global que ha llegado incluso a afectar a líderes de democracias consolidadas como en Estados Unidos, algunos países de Europa Occidental y a numerosos países asiáticos. Sin embargo, vale la pena tener en cuenta que los escándalos de corrupción no sólo tienen una dimensión negativa, sino que, si son debidamente aprovechados, pueden constituirse en "la partera de las reformas", tal y como señala K.D. Ewing.

Lamentablemente, ésta no es la práctica usual en América Latina, dado que lo más grave en nuestros países no son los escándalos en sí mismos (de por sí graves), sino la impunidad que suele acompañarlos, lo que produce en el ciudadano una sensación de que "todo vale", un mayor descreimiento en el sistema judicial, un incentivo adicional para operar como free raiders, y la sensación de que quien cumple con las leyes siempre pierde.

Por todo ello, adherimos a las recomendaciones formuladas por Transparencia Internacional en su informe global sobre corrupción de 2004, dirigidas a combatir la corrupción política, en particular a las siguientes:

1) Los gobiernos deben mejorar la legislación sobre el financiamiento político y su divulgación. Se debe dotar a las agencias encargadas de su implementación y a tribunales independientes de los recursos adecuados, facultades y poder para revisar, investigar y controlar las cuentas de los corruptos;
2) Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación sobre el conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede ocupar una posición en el sector privado o en una compañía propiedad del Estado;
3) Los candidatos y partidos deben tener acceso equitativo a los medios. Se debe establecer, aplicar y mantener criterios para lograr un equilibrio en la cobertura de éstos;
4) Los partidos, los candidatos y los políticos deben divulgar fondos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esta información debe presentarse de una manera regular, sobre una base anual, tanto antes como después de las elecciones;
5) Las instituciones internacionales de financiamiento y los donantes bilaterales deben tener en cuenta la corrupción cuando decidan prestar o entregar dinero a los gobiernos. Deben establecer criterios adecuados

para evaluar los niveles de corrupción; y

6) Se debe ratificar e impulsar rápidamente la Convención de la ONU contra la corrupción. Por su parte, la Convención de la OCDE contra el soborno debe ser fortalecida, controlada e impulsada adecuadamente. Los gobiernos firmantes deben iniciar una campaña educativa que asegure que los hombres de negocios conozcan la ley y las penalidades que acarrea quebrantarla.

Sin embargo, la experiencia comparada enseña que la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política o del financiamiento público nunca ha protegido a los países de los escándalos políticos financieros. La razón de ello radica en la debilidad de los mecanismos de control que las propias legislaciones sobre esta materia establecen. De ahí, como veremos más adelante, la importancia de contar no únicamente con marcos regulatorios adecuados, sino también con órganos de control y un régimen de sanciones eficaz.

IMPORTANCIA DE UN MARCO JURÍDICO EFICAZ

Lo hasta aquí analizado confirma la necesidad e importancia de que el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales cuenten con un marco jurídico eficaz. Ello, al menos, por las siguientes cinco razones:

1) para evitar el abuso y la compra de influencias en los partidos políticos por parte de grupos de interés o individuos adinerados, con el objetivo de restablecer la confianza de los ciudadanos en el proceso político;
2) para establecer un campo de juego equilibrado (equitativo) para la competencia entre los partidos;
3) para favorecer el empoderamiento de los votantes mediante normas sobre divulgación de información, dirigidas a que éstos cuenten con elementos de juicio adecuados para tomar una decisión informada el día de las elecciones;
4) para propiciar el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos, de modo que se conviertan en actores responsables en apoyo a una democracia sostenible y efectiva, y
5) para asegurar un "mínimo de razonabilidad" en el uso de recursos públicos destinados a financiar actividades político-electorales.

Sin embargo, todo esfuerzo regulador del financiamiento político, debe tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural en el que la adopción de una solución suele producir efectos no deseados, los cuales deberán ser, a su vez, corregidos mediante una nueva reforma legal. Por otra parte, cabe tener presente que no existe un sistema de financiamiento único, ideal, funcional a todos los países y situaciones.

Por el contrario, cada país necesita diseñar y aplicar su propio sistema de acuerdo con sus valores políticos y su cultura, su sistema político y electoral, su capacidad institucional y, en general, el grado de desarrollo de su democracia. Pero éste no es solamente un tema de normas, sino también de conductas, y en consecuencia la contribución positiva del legislador pasa por crear los incentivos adecuados para encauzar las relaciones entre dinero y política.

De acuerdo con Karl-Heinz Nassmacher existen tres problemas fundamentales que las regulaciones sobre financiamiento deben tratar: la autonomía de los partidos políticos; la transparencia de todos los recursos financieros de los partidos y la aplicación efectiva de las normas correspondientes. A partir de estos tres aspectos medulares, Nassmacher identifica en la práctica comparada mundial cuatro opciones para la regulación del financiamiento de los partidos políticos. Tres de éstas se concentran y tratan en particular cada uno de los problemas, mientras que la cuarta opción, más amplia en su alcance pero más modesta en sus expectativas, combina y trata simultáneamente los tres problemas.

CARACTERÍSTICAS FORMALES Y REALES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Los sistemas de financiamiento vigentes en la mayoría de los países latinoamericanos no se corresponden con los cuatro modelos generales analizados en el punto anterior, sino que sus características más bien determinan un sistema que privilegia la regulación abundante, bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, un régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Factores como el régimen de gobierno, el sistema de partidos y la cultura política, pesan en la determinación de las características fundamentales y en el funcionamiento de los sistemas nacionales de financiamiento.

El mapeo de las principales características formales y reales de dichos sistemas arroja el siguiente balance:

1) En lo formal, un sistema predominantemente mixto, con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales de las contribuciones privadas. Estos rasgos formales contrastan, sin embargo, con la percepción generalizada de que estas últimas superan ampliamente a los fondos públicos en la casi totalidad de los países de la región; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etcétera.
2) Debido a la combinación de múltiples factores tales como regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones y de prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión de las normas, el financiamiento público más que un sustituto parcial del privado, ha funcionado, en muchos casos, como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado, con variaciones de país en país.
3) Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos, bajo el concepto de inversión electoral, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo de actividades de investigación y capacitación.
4) Mientras ciertos temas han sido tratados adecuadamente, otros, en cambio, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos con una regulación precaria o inexistente. Este tema, y en particular lo que se refiere

al acceso a la televisión, presenta uno de los mayores vacíos a escala regional, con la excepción de unos pocos países.

5) Los niveles de transparencia siguen siendo bajos, si bien es posible observar un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se constata, asimismo, un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil en este ámbito.

6) Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas recientes no ha venido acompañada del necesario fortalecimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. Esta situación sigue siendo el talón de Aquiles de muchos de los sistemas de financiamiento de la región.

7) El tema del financiamiento y la perspectiva de género es un aspecto poco desarrollado en América Latina al que, si bien se le ha venido prestando cada vez mayor atención, ello no se ha traducido aún en regulaciones específicas que faciliten la incorporación de la mujer en la vida política y electoral.

OBJETIVOS GENERALES PARA UNA REFORMA

Los procesos de reforma en materia de financiamiento político deben estar guiados por el objetivo básico de fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y transparencia. El propósito fundamental pasa por lograr que sea el sistema el que controla al dinero y no el dinero al sistema. Por ello, toda reforma debe tener brújula, para no perder su norte, y ser realista y precisa en cuanto a sus objetivos, evitando buscar soluciones perfectas que suelen fracasar en la práctica.

De ahí la importancia de que tanto sus objetivos generales como específicos, así como los medios para alcanzarlos estén identificados adecuadamente. La experiencia comparada demuestra que frecuentemente las reformas privilegian los objetivos, pero ponen poco cuidado en el diseño del proceso, los mecanismos y los órganos dirigidos a asegurar el cumplimiento de los mismos.

La premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aun mayor fuerza en el ámbito de la financiación política por dos razones principales: la estrecha vinculación del tema, tanto con las características del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular, y la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea valorada de manera contradictoria en contextos nacionales diferentes.

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

segunda, pasa por la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación sea parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, pues sus consecuencias afectan a aspectos de gran importancia, como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente, la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. La tercera, consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo enseña: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución, como ya dijimos, suele engendrar efectos no buscados que deben ser nuevamente corregidos mediante otra reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 50 años, se le denomina la "legislación interminable". Finalmente, la cuarta consideración aconseja evitar la sobrerregulación, legislando sólo aquello que pueda hacerse cumplir y que se pueda controlar. Experiencias tanto de países latinoamericanos como de Francia, Israel, España y Estados Unidos, demuestran que la incapacidad de hacer cumplir las normas destruye las buenas intenciones de los reformadores.

La experiencia comparada demuestra que frecuentemente las reformas privilegian los objetivos, pero ponen poco cuidado en el diseño del proceso, los mecanismos y los órganos dirigidos a asegurar el cumplimiento de los mismos.

Dentro de esta línea de pensamiento y en nuestra opinión, todo proceso de reforma en materia de financiamiento político debería prestar atención a los siguientes objetivos generales:

1) Garantizar una efectiva competencia electoral y promover la equidad política. Los partidos y candidatos deben competir en condiciones de equidad. Una regulación adecuada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es esencial para equilibrar las condiciones de la competencia electoral reduciendo las diferencias, en cuanto a recursos, que existen frecuentemente entre los llamados partidos grandes y los pequeños; posibilitando además el ingreso de nuevas fuerzas políticas. El acceso de los partidos a los medios de comunicación (en particular la televisión) en condiciones de equidad es fundamental.

2) Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación. La transparencia de las finanzas de los partidos no sólo permite a los electores decidir su voto con base en información adecuada y suficiente, sino que resguarda a los donantes de presiones políticas y, en sentido contrario, protege a los políticos de las presiones de los intereses privados. Por ello, es fundamental establecer mecanismos rigurosos de rendición de cuentas y divulgación de los ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto en periodos electorales como entre elecciones.

3) Reducir la necesidad de dinero controlando los disparadores del gasto electoral. Medidas importantes para el logro de este objetivo son, entre otras: acortar la duración

de las campañas electorales, establecer topes a los gastos de los partidos, prohibir o restringir la publicidad política pagada y otorgar financiación pública.

4) Combatir frontalmente el tráfico de influencias, la corrupción política y el ingreso de dinero ilícito en las finanzas partidarias, sobre todo del narco dinero.

5) Mejorar el uso de los fondos públicos invirtiendo en el fortalecimiento de partidos democráticos. Los partidos y la competencia política abierta y libre entre ellos son esenciales para la existencia, el funcionamiento y la sostenibilidad democrática, lo cual demanda que éstos tengan acceso, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales. Importa, asimismo, que parte de los fondos públicos, más que en propaganda y campañas electorales, se inviertan en actividades de investigación, formación y capacitación, y en el fortalecimiento y la institucionalización de partidos y sistemas partidarios democráticos.

6) Consolidar el estado de derecho y fortalecer la capacidad de hacer cumplir las normas. El cumplimiento es esencial en cualquier sistema regulatorio. Si no existe un mecanismo que obligue su observancia, las leyes —independientemente de sus buenas intenciones— tendrán poco valor. De ahí la importancia, como hemos insistido a lo largo de este trabajo, de contar con órganos de control fuertes y autónomos, así como con un régimen de sanciones eficaz, que combine adecuadamente incentivos con castigos.

En síntesis, el establecimiento de un sistema de financiamiento equitativo, transparente y sujeto a control, debe estar siempre determinado por los objetivos generales y específicos que se persiguen, responder a las particularidades y necesidades propias de cada país, y fundamentarse en una estrategia holística y bien articulada. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos y órganos de control eficaces, apuntalado por la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Sin embargo, como ya se señaló, en la mayoría de los países de América Latina existe un bajo nivel de cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz. De ahí que no sea suficiente recorrer el camino de las reformas legales. Es preciso ir más allá. Como bien señala Humberto De la Calle, en este tema, hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por ello, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no son acompañadas del cambio necesario en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento de los políticos.

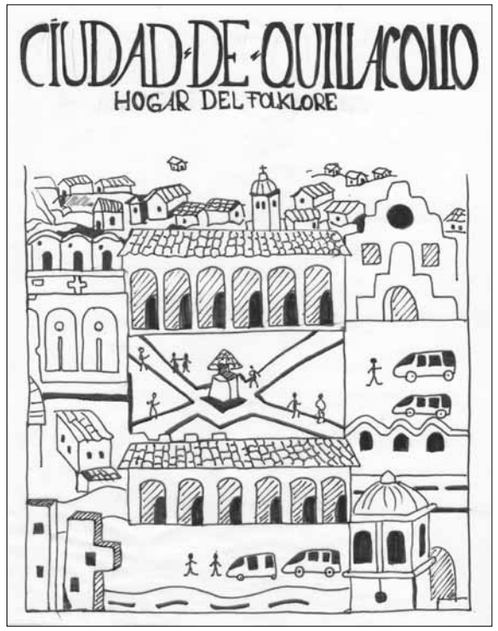
CONCLUSIÓN

Estamos pues ante un tema no sólo técnico sino también político, complejo, controvertido, irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma.

Un buen sistema de financiamiento tiene que garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia, mediante el mejoramiento de la transparencia. En este sentido, un sistema mixto

(público y privado), con divulgación plena, y un órgano de control fuerte respaldado por un régimen de sanciones eficaz, son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia.

El financiamiento público que se dé a los partidos debe guardar relación con los esfuerzos que éstos hagan para conseguir sus propios recursos, vía complementación de fondos (matching) o mediante reembolsos. Por su parte, un porcentaje del financiamiento privado debería provenir de las bases (grassroots) sin pretender que ésta sea la única fuente de recursos. La divulgación requiere la presentación de informes periódicos, auditoría, acceso público a la contabilidad y publicidad. El control demanda una autoridad autónoma (política y financieramente) e investida con suficientes poderes legales, para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instruir procesos. Cualquier cosa menos, como bien ha señalado K.Z. Paltiel, es una fórmula para el fracaso.



De ahí la importancia de generar una voluntad política genuina y firme a favor de reformas auténticas. En este sentido, es de capital importancia la presión pública permanente de la ciudadanía, demandando una política limpia y transparente, y una competencia electoral efectiva. El papel del sector privado, de los medios y de las organizaciones de la sociedad civil es igualmente crítico. Debe generarse, asimismo, un cambio positivo en la cultura política. Pero, obviamente, la responsabilidad principal recae en los políticos, quienes deben demostrar preocupación genuina por mejorar sus estándares éticos y por llevar a cabo un cambio real en la manera de hacer política.

Su reputación y credibilidad como actores centrales del juego democrático depende de ello. Por lo tanto, además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe existir de parte de los dirigentes partidarios un verdadero compromiso de respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin el cual no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

En efecto, uno de los temas principales de la actual agenda política regional es el fortalecimiento de los partidos y el rescate de la ética política perdida. La consolidación de la democracia en América Latina enfrenta hoy el desafío de mejorar la calidad de la política, reconectarla con la ética y ponerla al servicio de los problemas reales de la gente. Pero el cumplimiento de estos objetivos sólo se logrará con partidos más fuertes, más democráticos,

más institucionalizados y firmemente comprometidos con estos propósitos y, en todo ello, la cuestión del financiamiento político juega un papel fundamental.

La idea es empezar con una reflexión general sobre la necesidad de ver el financiamiento político como una condición ineludible de la democracia (sin dinero no hay política, de ahí la importancia de evitar su demonmizacion) pero advirtiendo al mismo tiempo la existencia de numeroso riesgos, la mayoría de ellos muy graves para la calidad de la democracia. De ahí también la importancia de diseñar y poner en práctica un sistema eficaz (y democrático) de manera que sea la democracia la que controle al dinero y no viceversa.

Una primera aproximación (clasificación) de los principales riesgos que presenta el tema del financiamiento para la democracia, permite identificar al menos los siguientes cinco:

1. La entrada de financiamiento espurio, y, de manera particular, el dinero proveniente del crimen organizado, especialmente en algunos países (lamentablemente cada vez en mas) del narco-dinero.
2. La compra de influencia / conflictos de interés de los tomadores de decisión, a través de múltiples mecanismos, tal como lo hemos conversado contigo.
3. Las inequidades electorales graves (de dos formas: el abuso de los recursos públicos por parte de quien está en el poder y la inexistencia de un "piso" material que le permita a la mayoría de los partidos para hacer llegar su mensaje a los votantes). De manera particular la falta de equidad en el acceso a los medios de comunicación, sobre todo en la TV, que es la que hasta ahora (sobre todo en campañas presidenciales) concentra la mayoría del gasto electoral. Hay que incluir aquí una reflexión acerca de la introducción de las nuevas tecnologías, como Internet, celulares, face book, youtube, y las que iran desarrollándose cada vez con mayor celeridad y ver de que manera estas impactaran en la política en general y en las elecciones en particular.
4. La reducción de los partidos a puras maquinarias electorales y la atomización del sistema de partidos, así como el fenómeno creciente de la personalización de la política.
5. La pérdida de credibilidad de la legislación electoral, cuando los controles existentes no son aplicados. Esto cobra particular relevancia en contextos como los latinoamericanos con altos niveles de informalidad jurídica, política y económica.

En materia de regulación, existen al menos 6 preguntas claves que debemos hacernos:

1. ¿Cómo minimizar el riesgo de entrada de fuentes de financiamiento cuestionables, sobre todo del crimen organizado y especialmente del narco-dinero?
2. ¿Cómo minimizar el riesgo de que emerjan conflictos de interés o que, si emergen, no sean detectados por los ciudadanos o la prensa?
3. ¿Cómo minimizar el riesgo de utilización electoral de recursos públicos por parte de las autoridades del gobierno?
4. ¿Cómo generar condiciones en las que un grupo adecuadamente amplio de partidos o candidatos tengan la posibilidad mínima de hacer llegar su mensaje a los votantes, poniendo especial atención al acceso equitativo a los medios de comunicación, de manera particular a la televisión?
5. ¿Cómo generar condiciones para que la regulación del financiamiento político contribuya a la institucionalización de los partidos políticos?
6. ¿Cómo crear condiciones para que la legislación existente se aplique eficazmente?

Estas son algunas de las principales preguntas. Y según te importe más un tema que el otro (por ejemplo si te importa más la equidad electoral que la prevención de los conflictos de interés), tu sistema de regulación tomará un camino u otro. Habría que ver cuáles de esos temas están mejor solucionados que los otros. Tengo la impresión de que la gran mayoría de ellos están pendientes de solución.

El otro gran tema (y en donde por lo general las buenas intenciones se topan con la realidad, y por lo general las buenas intenciones salen perdiendo) es ¿Cómo hacer posible la reforma? Te adjunto una primera aproximación estratégica de varias de las muchas preguntas que uno debe hacerse a la hora de encarar una reforma en materia de financiación, en principio, en relación con los siguientes 10 temas.

> ***La consolidación de la democracia en América Latina enfrenta hoy el desafío de mejorar la calidad de la política, reconectarla con la ética y ponerla al servicio de los problemas reales de la gente.***

Aproximación estratégica de cara a una reforma en materia del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales

1. ***Modalidad del Sistema de Financiamiento Político:*** Publico, Privado o Mixto, y si es mixto en que relación publico/privado.

2. ***Financiamiento Publico:*** algunas cuestiones claves a saber:
   - 2.1. Financiamiento publico directo, indirecto o mixto
   - 2.2. Que tipo de actividades se financian: ordinarias o permanentes, electorales, otras (investigación/capacitación, etc.), todas?
   - 2.3. A quien se financia: a los candidatos o a los partidos
   - 2.4. Con o sin barrera legal para tener acceso al financiamiento publico
   - 2.5. Con que criterio se distribuye al interior de los partidos políticos?
   - 2.6. Como se distribuye: a todos por igual, proporcional a los votos obtenidos, criterio mixto o combinado de las dos anteriores, otros criterios de distribución?
   - 2.7. Cuando se lo entrega: antes de las elecciones (adelanto), después de las elecciones (reintegro), criterio combinado.
   - 2.8. Que tipo de elecciones deben recibir financiamiento público: i) las internas, ii) solo las inter-partidos, iii. Solo las na-

cionales o también las locales o municipales.

3. ***Financiamiento Privado: algunas cuestiones claves a saber:***
   3.1. Contribuciones individuales: con o sin limites (es legitimo establecer limites al financiamiento privado en aras de asegurar un cierto nivel de equidad o debe prevalecer la libertad de expresión de manera absoluta)
   3.2. Si se establecen limites, con límites bajos, medios o altos. Y sobre todo como hacer efectivos en la práctica estos limites.
   3.3. Prohibiciones: quienes no pueden hacer aportes privados. Y sobre todo como garantizar su vigencia real en la practica.
   3.4. Existencia o no de incentivos fiscales

4. ***Campañas electorales***
   4.1. Existencia o no de topes a los gastos de campaña y su vigencia real
   4.2. Duración de las campañas electorales
   4.3. Regulación solo de las campañas electorales inter partidos o también de las intrapartidos (elecciones de democracia interna).
   4.4. Prohibición o limitación de campañas oficiales durante las capanias electorales

5. ***Acceso a los medios de comunicación (tema central)***
   5.1. Prohibición absoluta o no de compra de propaganda política por parte de los partidos políticos o terceros.
   5.2. Existencia de normas que obligan a publicar las tarifas de los medios
   5.3. Como regular y controlar televisión satelital, Internet, telefonía celular, etc. Y sobre todo las nuevas tecnologías (Factbook, youtube, etc.)

6. ***Financiamiento en especie***
   6.1. Existencia o no de regulaciones en relación con el financiamiento en especie
   6.2. Mecanismos para el control de las donaciones en especie

7. ***Recursos del estado:*** como controlar la utilización de los recursos del estado que generan una gran inequidad (tanto la utilización grosera de estos recursos, como aquella que es mas sofisticada vía programas de ayuda social).

8. ***Rendición de cuentas, transparencia y publicidad***

9. ***Órganos de control y régimen de sanciones***
   9.1. Órganos de control: como asegurar su independencia, sus atribuciones y facultades y sus recursos (profesionales, económicos)
   9.2. Tipología de sanciones
   9.3. Gradualidad y eficacia (como asegurar que no haya impunidad sin criminalizar a la política)

10. ***Equidad de género y financiación:*** como generar mecanismos de financiación (vía incentivos de financiación publica) que en combinación con las cuotas de género, potencien y aseguren una mayor equidad de género en la política.

Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina

I. EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO: ENTRE LA LECHE MATERNA Y EL VENENO

"La relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático". Con esta frase abrió James Kerr Pollock su pionero volumen sobre las prácticas de financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1932.

Tal aseveración, así como su llamado a la opinión pública a entender que "una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles", son más veraces en la actualidad que en el propio tiempo de Pollock.

La expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos, han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo. El tema ha adquirido un perfil global y urgente.

En la base de ese interés hay un hecho ineludible: si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento. El uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se le presenta en la discusión pública— el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la vida democrática.

Es innegable, sin embargo, que el dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático. Su desigual distribución incide:

- en primer lugar, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes.
- En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos, a través de sus contribuciones. Esto es de importancia crítica para la democracia. Cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de "una persona, un voto" pierde su significado y la democracia deja de ser, en las palabras de Elmer Schattschneider, un "sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico".
- En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses para estos últimos.

Así, pues, si su utilización no es regulada o es mal regulada, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas, esto es la percepción de

los ciudadanos de que las elecciones y los gobiernos democráticos reflejan aproximadamente sus demandas e intereses. La lapidaria frase del político norteamericano Jesse "Big Daddy" Unruh, que alguna vez sentenció que "el dinero es la leche materna de la política", cuenta, así, sólo una parte de la verdad. Lo cierto es que esa leche tiene elementos importantes de toxicidad, que es preciso eliminar o, al menos, controlar si no han de destruir el organismo democrático.

Estas preocupaciones son particularmente pertinentes en América Latina. Es la nuestra una región que presenta asombrosas desigualdades en la distribución de recursos económicos, iniquidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos. Es también una región donde la presencia del crimen organizado —particularmente el narcotráfico— es una realidad indiscutible, que moviliza miles de millones de dólares al año y es, por ello, capaz de corromper y subvertir las instituciones democráticas.

Regular el financiamiento político en América Latina es de vital importancia para la preservación de la democracia. Los sistemas políticos de la región en general lo han entendido así, como lo sugiere la profusión de esfuerzos regulatorios intentados en las últimas dos décadas. Por más que sus resultados hayan sido frecuentemente decepcionantes, esa proliferación de esfuerzos es un signo de desarrollo democrático: mucho más consolidadas que los sistemas democráticos en otras regiones, las democracias latinoamericanas están en condiciones de abordar temas de alta complejidad como la regulación del financiamiento político, un asunto irresuelto aun en las democracias más desarrolladas.

Las siguientes reflexiones son ante todo un inventario, en un triple sentido: en primer lugar, de los riesgos que comporta el tema del financiamiento político para la democracia en América Latina; en segundo lugar, de los distintos instrumentos normativos disponibles y las lecciones —casi siempre tentativas— que enseña la experiencia latinoamericana e internacional sobre sus efectos; en tercer lugar, de algunas reflexiones prácticas para viabilizar las propuestas de regulación y aumentar sus probabilidades de éxito.

El texto es, así, animado por una intención eminentemente práctica, más que académica, aunque muy conscientes estemos de la urgencia de echar a andar una rigurosa agenda de investigación empírica que sitúe el tema en el centro de las ciencias políticas y permita iluminar su discusión pública. Lejos de ofrecer conclusiones definitivas, mis reflexiones buscan abrir una discusión y aumentar las posibilidades de que los sistemas políticos latinoamericanos lleguen a tiempo para regular adecuadamente el delicado papel del dinero en la vida democrática.

II. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES RIESGOS? LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Si abordar adecuadamente la regulación del financiamiento político es una tarea urgente para las democracias en América Latina, ello se debe a que en las últimas tres décadas de vida democrática los países latinoamericanos han mostrado, con notable exuberancia, la gama de riesgos que implica la ausencia de una regulación efectiva de esta materia.

Al igual que en otras latitudes —desde Israel hasta Japón, pasando por los Estados Unidos y Alemania— los recurrentes escándalos relacionados con el financiamiento político han hecho tambalear gobiernos en la región, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Cuatro modalidades de riesgo lucen particularmente serias, además de recurrentes en el subcontinente.

En el caso de América Latina el mayor peligro es la posibilidad de que el narcotráfico y, en general, el crimen organizado penetren las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas.

1. Utilización de financiamiento espurio o ilegal

El financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos y sus candidatos, con sus virtudes y peligros. Entre aquellas, cabe destacar que permite a los partidos políticos afinar sus puentes de contacto con la sociedad. Sin embargo, la posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre un abanico de riesgos considerable para la democracia. El primero y más serio de ellos es la posibilidad de utilizar para fines políticos dinero originado en actividades delictivas o ilegales.

En el caso de América Latina el mayor peligro es la posibilidad de que el narcotráfico y, en general, el crimen organizado penetren las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas.

El narcotráfico y el crimen organizado plantean riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, pero no es el único peligro. La financiación de campañas de alcaldes y diputados por parte de organizaciones paramilitares en Colombia en la última década, la vasta operación de financiamiento ilegal puesta en movimiento por el ex presidente Fernando Collor de Mello en Brasil, la desviación ilegal de fondos de la empresa petrolera estatal Pemex a la campaña del Partido Revolucionario Institucional y la recepción de fondos prohibidos del exterior al Partido Acción Nacional en el año 2000 en México, configuran otros tantos ejemplos de la enorme gama de modalidades que ha asumido la utilización de fuentes de financiamiento cuestionables en las campañas del subcontinente.

2. *La compra de influencia y los conflictos de interés*

Como se dijo más arriba, aun 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 contribuciones privadas pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, "privatizar" la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos.

Eso dependerá, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia con que manejen y del grado de discrecionalidad con que operen los tomadores de decisión. En el mejor de los casos, como lo han mostrado las investigaciones en los Estados Unidos, Costa Rica y Uruguay, las donaciones privadas facilitan considerablemente el acceso de los donantes a los tomadores de decisión, sin que necesariamente condicionen el contenido de sus determinaciones.

En palabras utilizadas por la célebre sentencia de Buckley vs. Valeo en el contexto norteamericano, las contribuciones privadas no sólo pueden afectar los procesos democráticos por los intercambios corruptos a los que efectivamente den lugar, sino también por la apariencia de corrupción que con frecuencia generan.

Más relevante aún es el caso de los medios de comunicación privados, que a través de las tarifas diferenciadas que ofrecen a los partidos y candidatos, han devenido en un crucial donante en especie —acaso el mayor de todos— en algunos países de la región.

3. *Las iniquidades electorales graves*

Aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, es obvio que sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, una distribución de recursos groseramente desigual puede crear una apariencia de inequidad capaz de afectar la legitimidad de los resultados electorales.

Aún más serios son los casos en que las iniquidades económicas se combinan con otro factor distorsionante: el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o candidato oficial. Ello puede ir desde lo más sutil y difícilmente detectable —como la asignación de publicidad estatal en medios de comunicación como forma de presionar el comportamiento periodístico— hasta formas mucho más obvias y, generalmente, prohibidas por la ley en los sistemas democráticos.

Asimismo, cabe señalar que una distribución más equitativa de los recursos electorales puede tener efectos considerables en la calidad de la competencia democrática, como lo ha advertido Giovanni Sartori. Resumiendo, el costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática. La mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es.

4. *La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos*

Una democracia funcional requiere un sistema de partidos estable,

no demasiado fragmentado y caracterizado por dinámicas centrípetas y no

centrífugas. Asimismo, requiere de partidos sólidos, capaces de alimentar el proceso político continuamente y de ser algo más que maquinarias electorales. Ambos requerimientos, sobre todo el primero, son de particular importancia en los regímenes presidenciales prevalecientes en la región, que muestran una propensión importante a experimentar conflictos entre poderes cuando coexisten con sistemas de partidos altamente fragmentados.

Si bien el financiamiento político no determina la volatilidad, el formato o la polarización del sistema de partidos, su regulación sí es capaz de crear incentivos que marginalmente afectan su comportamiento. De manera más directa, las reglas de financiamiento —y en particular el método de desembolso escogido para los subsidios estatales, donde éstos existen— pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos y en su consolidación como agrupaciones con vida permanente.

En ambas dimensiones las tendencias mostradas por la región no son favorables. Una revisión de la dinámica del sistema de partidos en 17 países latinoamericanos desde finales de la década de 1980 muestra un aumento del número efectivo de partidos en 10 de los 17 países. Por otro lado, la volatilidad electoral de la región continúa siendo comparativamente muy alta y alcanza niveles asombrosamente elevados en países como Perú y Guatemala, con sistemas de partidos con altísimos niveles de fragilidad. Por otro lado, con la posible excepción de los partidos mexicanos y de algunos otros ejemplos aislados en otros países (por ejemplo: Frente Amplio en Uruguay, Alianza Republicana Nacionalista en El Salvador, Partido Revolucionario Democrático en Panamá), los niveles de institucionalización de los partidos políticos en la región son sumamente bajos, aun en democracias muy consolidadas como Costa Rica, Uruguay o Chile.

Es importante que las reglas de financiamiento político no creen barreras excesivas a la participación electoral. Sin embargo, es por lo menos tan importante que tiendan a favorecer —así sea marginalmente— la consolidación de los partidos y una cierta estabilidad del sistema de partidos.

III. ¿QUÉ HACER? INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN Y EXPERIENCIA COMPARADA

El papel del dinero en la actividad política democrática puede ser regulado mediante una amplia gama de instrumentos legales, cuya presencia y combinación dan forma al sistema de financiamiento político (SFP).

El SFP es el conjunto de normas que regula el indispensable flujo de recursos económicos hacia el sistema político y desde este último. Es el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas —tanto públicas como privadas— pueden financiar esas actividades. Asimismo, el SFP define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo.

La diversidad de instrumentos disponibles para regular el financiamiento político y las numerosísimas combinaciones posibles plantean problemas para los reformadores, pero también para quienes estudian esta materia, toda vez que identificar nítidamente los efectos de cada uno de los instrumentos de regulación y elaborar prescripciones a partir de esos efectos es una ardua tarea.

Con todo, a estas alturas, tras más de un siglo de intentos de regular el financiamiento político en la democracia, no es poco lo que sabemos. Vale la pena detenerse, pues, en el examen de la diversidad de instrumentos regulatorios y algunas de las principales lecciones arrojadas por su aplicación en diversos contextos, incluido el latinoamericano.

Contrariamente a la percepción habitual, los países de América Latina tienen una larga tradición de regulación del financiamiento político. En particular, han sido pioneros en la adopción de subsidios directos para partidos y candidatos, como lo atestiguan los casos de Uruguay (1928), Costa Rica (1956) y Argentina (1961). El retorno de la democracia a la región ha generado, predeciblemente, un creciente interés en esta materia, que se ha vertido en numerosos esfuerzos regulatorios. La región ha avanzado en la adopción de normas y, ayudado en parte por una prensa cada vez más incisiva, el tema del financiamiento político está definitivamente instalado en la discusión pública. Esto último es, en sí mismo, un progreso considerable.

Sin embargo, como se ha visto más arriba, son abundantes y graves los riesgos que persisten para las democracias de la región, derivados de la inadecuada regulación de la materia y, en particular, de la pobre ejecución de los controles existentes.

1. INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Los instrumentos legales para regular el financiamiento político pueden ser clasificados en cinco categorías:

A. Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento

Esta categoría incluye aquellos instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia las actividades políticas, tanto controlando o prohibiendo el uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones "negativas" o "pasivas") o estimulando el uso de otras fuentes (regulaciones "positivas" o "activas").

Los controles más extendidos pesan, como es de esperar, sobre las donaciones políticas privadas. Casi todas las democracias restringen el uso de, al menos, algunos tipos de donaciones privadas, aunque con niveles de intensidad muy dispares. Mientras algunos países simplemente imponen un límite a los montos de las contribuciones, en la mayoría de los casos las democracias modernas prohíben absolutamente el uso de algunas fuentes de financiamiento. Los límites a las contribuciones individuales oscilan entre US$350 por elección en Israel a los más de US$250 000 por año en Japón. Las prohibiciones, por su parte, pesan generalmente sobre las donaciones foráneas —prohibidas en más de 30 países— y sobre ciertos tipos de donaciones corporativas, típicamente aquellas de empresas estatales o de firmas beneficiarias de contratos o licencias otorgadas por el Estado.

Prácticamente todos los países latinoamericanos han introducido prohibiciones en el uso de ciertas fuentes de financiamiento y una amplia mayoría ha impuesto límites en relación con los montos de las contribuciones.

La situación normativa en América Latina es consistente con esa descripción. Prácticamente todos los países latinoamericanos han introducido prohibiciones en el uso de ciertas fuentes de financiamiento y una amplia mayoría ha impuesto límites en relación con los montos de las contribuciones. Entre las prohibiciones, las más comúnmente adoptadas son aquellas que pesan sobre las donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros, de contratistas del Estado y de fuentes anónimas. Igualmente importante es que algunos países de la región han prohibido las donaciones de personas jurídicas. Por su parte, limitaciones diversas en cuanto al monto de las contribuciones individuales han sido introducidas en varios países de la region.

Tales restricciones sobre las fuentes privadas de financiamiento buscan responder a los primeros dos riesgos descritos más arriba, esto es, intentan minimizar las oportunidades de compra de influencia por parte de donadores poderosos o controversiales. Como sucede con otras medidas regulatorias de tipo restrictivo, los límites a las contribuciones suponen significativos problemas de aplicación, demandando, como mínimo, la presencia de un extendido sistema de reporte y auditoría de los recursos utilizados por los partidos y los candidatos, un requisito que ha probado ser difícil de satisfacer aun para las democracias más desarrolladas.

Asimismo, los límites a las contribuciones, particularmente cuando son excesivamente bajos, pueden conducir a resultados perversos. Por ello, no es sorprendente que muchas democracias, particularmente en Europa Occidental, sean reacias a establecer comprensivos controles sobre las contribuciones, optando en cambio por restringir el peso financiero de los donantes privados por otros medios, como generosos sistemas de financiamiento público, cortas campañas electorales y restricciones severas sobre la publicidad electoral.

B. Financiamiento estatal

El SFP puede no sólo restringir el flujo de dinero hacia la política, sino que también puede intervenir activamente para darle forma. Puede hacerlo mediante la provisión de dinero, bienes o servicios públicos a los candidatos y los partidos. De hecho, el uso de subsidios estatales es, por mucho, la característica más común los SFP contemporáneos.

El término "financiamiento estatal" comprende tres categorías básicas de subvención: subsidios directos (fondos públicos desembolsados a partidos y candidatos de acuerdo con un procedimiento definido por la ley), subsidios indirectos (subvenciones en especie, como el acceso a los medios de comunicación estatales), o subsidios específicos (fondos entregados a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por ellos, tales como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación).

De estas categorías, los subsidios directos son, sin duda, la más relevante. De hecho, la adopción de subvenciones directas configura, probablemente, la tendencia más importante en materia de financiamiento político. Desde su temprana adopción en Uruguay en 1928 y durante las últimas cuatro décadas en particular, los subsidios directos han sido introducidos en más de 50 países. En América Latina, con el establecimiento en 2003 del financiamiento público directo en las legislaciones peruana y

chilena, se consolidó una tendencia mayoritaria en la región a instaurar sistemas de financiamiento estatal directo.

No obstante su generalizada adopción, la introducción de los subsidios estatales —en particular en su modalidad directa— no ha estado desprovista de polémica. Ello no sólo por el costo impuesto a los contribuyentes —que garantiza que, en casi todos los casos, la entrega de subsidios a los partidos y candidatos sea sumamente impopular—sino también por la incertidumbre sobre sus efectos.

Los proponentes del financiamiento estatal enfatizan rutinariamente su importancia para disminuir la dependencia de los actores políticos respecto de los grandes donantes privados, crear condiciones económicas equitativas para las diferentes opciones políticas y fortalecer la institucionalización de las organizaciones partidarias. Correlativamente, sus detractores han sostenido por mucho tiempo su ineficacia como instrumento para proteger a los actores políticos de la compra de influencia, su tendencia a favorecer a los partidos establecidos y su inclinación a crear situaciones de dependencia financiera de los partidos respecto del Estado, liberándolos de la necesidad de atraer nuevos miembros. Es un debate que dista de estar concluido, entre otras razones porque el financiamiento público —en particular los subsidios directos— constituye un instrumento extraordinariamente heterogéneo, que se resiste a las generalizaciones fáciles de sus efectos.

En efecto, las configuraciones posibles de los sistemas de subsidio público son múltiples. Todo sistema de subvención directa debe definir cuatro puntos centrales:

¿Cuáles actores políticos recibirán el subsidio?

¿Con qué periodicidad serán desembolsados los fondos?

¿Cuáles barreras de acceso y reglas de asignación serán adoptadas?

¿Quién define el monto de la subvención y cómo?

Sobre el primer punto, la estructura central de los partidos políticos es la receptora por excelencia de los subsidios directos en la gran mayoría de los países.

De acuerdo con su periodicidad, los subsidios directos pueden ser permanentes o electorales, siendo aquellos casi siempre desembolsados a los partidos en forma anual, con el propósito de apoyar diversas actividades no electorales, en particular la expansión y mantenimiento de la estructura partidaria. En muchos casos coexisten ambos tipos de subvención.

América Latina muestra una creciente aceptación del financiamiento público permanente para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluyendo actividades tales como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios.

El momento de desembolso de los subsidios electorales también presenta variaciones importantes. Esta característica puede tener una relevancia considerable, toda vez que las subvenciones exclusivamente post-electorales pueden implicar un obstáculo infranqueable para los partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. En algunos países la subvención estatal opera como un reembolso post-electoral de gastos, mientras en otros se permite el pleno acceso al subsidio antes de la elección.

En América Latina no existe un patrón homogéneo en cuanto al desembolso del financiamiento electoral. Unos pocos casos contemplan únicamente pagos post-electorales. En un caso se entregan los recursos exclusivamente antes de las elecciones. El resto de los países ha adoptado una combinación de desembolsos anteriores y posteriores a los comicios.

Casi todos los países que otorgan subvenciones directas han introducido algún tipo de barrera de acceso, con el fin de desincentivar la proliferación de candidatos y partidos. Con frecuencia, la barrera de acceso es definida por el logro de representación parlamentaria en la elección previa, pero puede también consistir en un número absoluto de votos, un cierto porcentaje de los votos, o una combinación de escaños y votos. Otros países han introducido múltiples umbrales para diferentes tipos de subsidio. La ausencia total de barreras es menos común y normalmente está limitada a algunos subsidios específicos.

En América Latina, una amplia mayoría de los países que tienen sistemas de subvención estatal han previsto algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público.

Una vez definido el universo de receptores del subsidio directo, se aplican las reglas de asignación. La mayoría de los países asignan el grueso de los subsidios directos proporcionalmente, de acuerdo con el porcentaje de votos o escaños obtenido en la elección previa. Sin embargo, muchos otros sistemas han optado por modificar la asignación proporcional de los fondos con algunas reglas que tienden a la igualdad absoluta entre los receptores, típicamente el desembolso de una parte del subsidio en partes iguales para todos los beneficiarios.

Sobre el procedimiento de definición del monto, cabe decir que en cada país que ha introducido el financiamiento estatal directo, la definición del monto inicial del subsidio recae en las manos de los legisladores. A partir de ahí la mayoría de los países ha preferido formalizar en la ley las reglas de cálculo del subsidio para evitar su manipulación política o su aumento desmesurado. Algunos países hacen esto fijando una suma que ha de pagarse por cada escaño o voto, o simplemente encargando a un ente apolítico de la definición del monto de la subvención.

Si los métodos para definir los montos de subsidio estatal son heterogéneos, aún más diversas son las sumas que los países efectivamente asignan a la subvención estatal. Este punto es relevante, toda vez que resulta claro que cual-

quiera que sea el efecto buscado por la introducción de los subsidios directos, se requiere, como mínimo, que los montos del apoyo estatal sean relevantes con relación a los costos de la actividad política. Si los subsidios públicos han de tener algún resultado visible, deben alcanzar una cierta "masa crítica", en ausencia de la cual el financiamiento estatal simplemente deviene un instrumento inocuo. Los casos latinoamericanos oscilan entre los montos más bien generosos de subsidio —de los que México es el caso más conspicuo— hasta sumas cuya capacidad para generar impactos políticos es más que dudosa.

Para finalizar la revisión de los mecanismos de financiamiento estatal, es preciso decir una palabra sobre los subsidios indirectos y específicos, que generalmente complementan en forma más modesta a las subvenciones directas.

Aparte de la práctica casi universal de otorgar apoyo institucional a los miembros del Poder Legislativo —práctica que sólo parcialmente puede ser considerada un apoyo a los partidos políticos strictu sensu— otras tres formas de subsidio indirecto merecen ser mencionadas: el uso privilegiado o gratuito de los servicios públicos; las exenciones impositivas para las donaciones políticas, y la emisión gratuita de publicidad en los medios de comunicación estatales. El uso gratuito del correo para efectos de contactar a los votantes es muy común a nivel. En muchos otros casos, exenciones fiscales han sido dispuestas para incentivar las donaciones políticas y su transparencia. Finalmente, el acceso gratuito a los medios de comunicación estatales es una práctica muy extendida en Europa Occidental y, crecientemente, en otras regiones. Esto es un reconocimiento explícito a la enorme importancia de los medios de comunicación social —en particular la televisión— que hoy constituyen la arena fundamental de las luchas electorales.

Este último punto merece particular atención en América Latina. En efecto, la modalidad de subsidio indirecto más importante en la región lo constituye el acceso gratuito concedido a partidos y candidatos a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos. Este beneficio se utiliza en buena parte de la región, casi siempre otorgando acceso gratuito a los medios estatales de comunicación, durante la vigencia de la campaña electoral. Únicamente 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 (Brasil, Chile, México y, desde 2010, Argentina), el acceso a una "franja" gratuita de publicidad en los medios coexiste con una prohibición de la adquisición de espacios adicionales de publicidad en la televisión o la radio. En los demás casos, sin embargo, la "franja" puesta a disposición por el Estado no impide la posibilidad de contratar espacios publicitarios privadamente.

¿Qué sabemos sobre los efectos del financiamiento estatal para partidos y candidatos? La respuesta a esta pregunta es extremadamente compleja, habida cuenta de la heterogeneidad de los mecanismos de subsidio y su imbricación con la estructura institucional que les rodea, que condiciona sus efectos. Pese a eso, la evidencia disponible tiende a mostrar tres cosas:

(i) Los subsidios estatales tienen un efecto bastante limitado en el control de las prácticas cuestionables de financiamiento político. Las experiencias de Canadá y casi toda Europa Occidental sugieren que los subsidios estatales pueden efectivamente reducir el peso de las grandes donaciones privadas en las finanzas partidarias. Sin embargo, esto es el resultado de la presencia de una compleja combinación de factores institucionales (campañas cortas, restricciones a la emisión de publicidad electoral, incentivos fiscales para las donaciones pequeñas, etcétera), antes que de la simple disponibilidad y generosidad de los subsidios públicos. Aún más, la lista de países en los que la existencia de generosísimos sistemas de subvención ha sido totalmente incapaz de evitar graves irregularidades en el financiamiento político incluye a Israel, Francia, España, Italia, Austria y Alemania.

(ii) El financiamiento público puede tener y usualmente tiene un efecto equilibrador de la competencia electoral. No existe evidencia alguna de que, como lo sostienen algunos críticos, el financiamiento estatal tienda a cosificar el sistema de partidos. Por el contrario, la información disponible sugiere que los sistemas de subsidio tienden a favorecer a los partidos pequeños y que, en algunos casos, son decisivos en las posibilidades de competir de partidos y candidatos sin vínculos cercanos con los sectores empresariales. En América Latina, en particular, el financiamiento estatal suele ser casi la única forma de equilibrar el desproporcionado peso de pequeños círculos empresariales en las finanzas partidarias.

(iii) Cuando los subsidios se entregan a los partidos y en particular cuando los desembolsos se hacen anualmente, los fondos estatales pueden tener un efecto ostensible en el crecimiento y robustecimiento de las estructuras partidarias. Aunque este efecto "burocratizante" ha sido impugnado en algunos contextos desarrollados como un signo de debilitamiento del poder de los miembros sobre la dirigencia partidaria, en el caso de la mayoría de las democracias en América Latina, el fortalecimiento de las estructuras partidarias es, más bien, una necesidad sistémica de la más alta importancia.

No existe evidencia alguna de que, como lo sostienen algunos críticos, el financiamiento estatal tienda a cosificar el sistema de partidos. Por el contrario, la información disponible sugiere que los sistemas de subsidio tienden a favorecer a los partidos pequeños

Debe insistirse en que estas son simplemente tendencias cuya aplicación en el caso concreto es enteramente contingente al diseño de cada sistema de subsidio, a su relevancia económica y a su relación con el sistema electoral y, en general, el marco institucional en el que ocurre la competencia democrática.

C. Regulaciones sobre el gasto electoral

Analizaremos a continuación las reglas que establecen topes generales al gasto electoral de los partidos y candidatos, así como los límites y prohibiciones que pesan sobre algunos rubros específicos, particularmente la publicidad electoral. También se incluyen en esta categoría los límites dispuestos para la duración de las campañas.

Los topes generales de gasto son poco comunes entre las democracias. Esto es un reflejo de sus significativos problemas normativos y

prácticos. La experiencia acumulada con los topes generales es entreverada en el mejor de los casos. Aun los casos más exitosos, como Gran Bretaña y Canadá, donde los límites han sido rigurosamente puestos en práctica y generalmente reconocidos como algo positivo, muestran algunos de los complejos dilemas inherentes a su aplicación. En Gran Bretaña, los topes de gasto por distrito electoral perdieron gradualmente su relevancia con el crecimiento secular del gasto realizado por los partidos a escala nacional, solo recientemente controlado por la legislación.

Entre tanto, en Canadá, la regulación de los gastos realizados por terceros ajenos al proceso electoral con el fin de incidir en su resultado, ha demostrado ser prácticamente imposible pese al visible papel que esos desembolsos han jugado en algunos comicios. En casi todos los otros casos los topes generales han sido ineficaces por distintos motivos que van desde la inadecuada definición de lo que ha de contar como gasto electoral hasta la introducción de topes excesivamente bajos, pasando por la debilidad de los mecanismos de supervisión y la presencia de fuertes incentivos hacia el aumento del gasto derivados de otras características institucionales. Así, mientras por mucho tiempo los topes fueron demasiado altos para ser útiles en España, en otros países, como Australia, Colombia, India, Israel, Rusia, Corea del Sur, Ucrania y los Estados Unidos (1925-74), los actores políticos consistentemente los han ignorado.

Con la intención de evitar algunas de estas consecuencias, otros SFP han enfocado sus restricciones hacia rubros singularmente visibles y onerosos, como la publicidad electoral. Casi todas las democracias en Europa Occidental prohíben la compra de publicidad electoral en la televisión, al tiempo que otorgan espacios publicitarios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación estatales. Como hemos visto más arriba, esta opción ya ha sido adoptada, con variaciones, por algunos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y México).

Si bien esta solución ha sido generalmente reconocida como una forma eficiente de cortar los costos de la actividad electoral y reducir la presión económica sobre los partidos, la aplicabilidad general de este modelo es dudosa. Para funcionar requiere, entre otras cosas, de la presencia de poderosas empresas estatales de comunicación —algo poco común en las democracias fuera de Europa Occidental—, así como, probablemente, la existencia de una competencia electoral centrada en los partidos políticos, que evite la atomización de la publicidad que se presenta en los sistemas orientados a las candidaturas individuales. Quizá más importante es el hecho de que los efectos de este modelo en la protección de la equidad electoral son ambiguos. Como es el caso con los topes generales de gasto, los límites a la emisión de publicidad pueden convertirse en una injusta protección a los partidos oficiales y en un obstáculo importante para la oposición, particularmente en aquellos casos en que los gobernantes continúan disfrutando de un acceso ilimitado a los medios de comunicación oficiales.

D. Regulaciones tendientes a la transparencia financiera

El cuarto grupo de reglas es aquel que obliga a los partidos, candidatos y otros actores políticos a reportar a las autoridades públicas

las fuentes de sus recursos económicos y/o el uso dado a esos recursos. También incluye las reglas que definen si esa información es o no auditada y, finalmente, si es o no publicada.

Estas regulaciones presentan considerables variaciones entre países. Por lo general, imponen la obligación de elaborar reportes financieros a los partidos políticos más que a los candidatos, sobre actividades regulares tanto como electorales, con divulgación de las fuentes de financiamiento así como de los gastos, y con la realización de auditorías de la información por parte de alguna autoridad competente.

En el caso de América Latina, casi todos los países imponen la obligación a los partidos de reportar periódicamente sus finanzas, en tanto sólo unos pocos lo hacen, además, con los candidatos individuales. Además, en todos los demás países existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales. La experiencia mexicana es particularmente relevante en este sentido, en la medida en que el Instituto Federal Electoral tiene la potestad de obligar a los partidos a tener cuentas únicas, así como de realizar fiscalización in situ y aleatoria durante la temporada electoral, facultades que el organismo electoral ha utilizado extensivamente.

Por último, la situación en cuanto a la publicación de información es bastante menos clara en la región. Si bien varios obligan a divulgar los resultados de las auditorías realizadas sobre las cuentas de candidatos y partidos, en el resto de la región, esa información no necesariamente entra en el debate público.

Las reglas de transparencia buscan arrojar luz sobre las fuentes de apoyo de partidos y candidatos, así como sobre el cumplimiento por parte de estos de la legislación de financiamiento político. Revelar esa información puede tener un valor intrínseco para la democracia, pero las reglas de transparencia también tienen una decisiva importancia instrumental para hacer posible el éxito de otras medidas de regulación del financiamiento político, como los límites a las contribuciones y al gasto. La eficacia de los topes depende casi enteramente de la presencia de un sólido sistema de reporte y divulgación de las finanzas de partidos y candidatos.

Estas reglas son la pieza maestra de la regulación del financiamiento político en muchos países, en particular los Estados Unidos. Con todo, su aplicación no está exenta de agudos dilemas normativos y prácticos. Por un lado, estas reglas implican la divulgación pública de información clave sobre la vida interna de las organizaciones políticas y, por ello, un cierto nivel de control estatal sobre ellas. Por otro lado, estas normas reflejan la noción de que, antes que asociaciones privadas, los partidos son entidades cuasi públicas y que los beneficios sociales de divulgar las fuentes de apoyo financiero de los actores políticos son más importantes que la protección de la privacidad de los donadores.

Sin embargo, ambas nociones han sido consistentemente rechazadas en muchas democracias, incluso algunas fuertemente consolidadas, como Suecia y Suiza. La protección de la privacidad es una preocupación particularmente sensible en democracias que recientemente han abandonado un pasado autoritario, en las que el temor al acoso gubernamental está aún fresco en la mente de muchos actores políticos.

E. Régimen sancionatorio

Esta categoría incluye todas las sanciones dispuestas para las eventuales violaciones a los límites, prohibiciones y obligaciones derivadas de las cuatro categorías normativas anteriores.

A nivel internacional, las multas son, por mucho, la modalidad más común de sanción por la violación de la legislación de financiamiento político, y han sido utilizadas en algunos casos —México e Israel, en particular— con excepcional severidad. Con frecuencia, tales multas están ligadas a la provisión de subsidios estatales, que en muchos países se han convertido en una herramienta fundamental para asegurar el cumplimiento de otras regulaciones al financiamiento político. Así, la comisión de de versos tipos de irregularidades financieras por parte de los partidos —por ejemplo la presentación de reportes tardíos o incompletos— es sancionada con la retención de subvenciones estatales. En América Latina, en tanto prácticamente todos los países han dispuesto multas para respaldar los controles al financiamiento político mientras que la utilización de los subsidios estatales como mecanismo coercitivo es bastante menos extendida.

Aunque las penas privativas de libertad existen en muchos textos legales de regulación del financiamiento político, su imposición es más bien excepcional en esta materia y se limita, por lo general, a casos con una larga historia de escándalos en las finanzas partidarias. En Israel y Japón, por ejemplo, algunos políticos han sido efectivamente sancionados y encarcelados por la violación a las regulaciones del financiamiento de campañas.

En materia sancionatoria, como en otras, la experiencia internacional es sugerente de la importancia de tener una dosis de precaución, "para no caer en el error de la sobrerregulación ni en la criminalización de la política".

La imposición de sanciones excesivamente severas ha mostrado tener efectos ambiguos y, en algunos casos, hasta contraproducentes. Si aun las más pequeñas faltas acarrean serias penas, las autoridades encargadas de aplicarlas pueden mostrarse reacias a imponerlas. En países como Australia y Canadá, en los que la ley no deja más opción que la vía penal para sancionar violaciones a la legislación de financiamiento político, este camino ha sido sistemáticamente evitado y ha dado lugar a enfoques más dirigidos hacia la reparación de los daños derivados del incumplimiento de la ley. De la misma manera, la aplicación de devastadoras sanciones electorales —como la anulación de la elección de los políticos que infringen la ley (por ejemplo en Francia y la India) o la cancelación inmediata del asiento de registro de los partidos que violan la legislación ha sido casi siempre evitada en razón de sus consecuencias políticas, potencialmente muy serias.

La experiencia latinoamericana es reveladora en este sentido. A pesar de que las sanciones penales para donantes o candidatos existen en la legislación electoral en nueve países del subcontinente, su aplicación ha sido prácticamente nula, con la posible excepción de México. Un estudio reciente de la experiencia de los países centroamericanos, donde no ha habido una sola condena penal o electoral por asuntos relacionados con el financiamiento de partidos —pese a numerosos casos de violación flagrante de la legislación de control— sólo sirve para confirmar este fenómeno.

Como hemos señalado en varios de nuestros escritos sobre este tema, sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda, no sólo las tradicionales multas, sino también castigos que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. Sin embargo, la evidencia comparada sugiere que, más importante aún que la severidad de los castigos, es la existencia de un régimen gradual, variado y, sobre todo, creíble de sanciones. Su presencia añade gran potencia a las regulaciones sobre el financiamiento político.

Resumiendo: Esta somera revisión de los instrumentos básicos de regulación del financiamiento político sugiere un punto crucial: no hay soluciones regulatorias obvias ni mucho menos únicas a los retos planteados por el papel del dinero en la política.

Las curas milagrosas típicamente ofrecidas en las discusiones sobre la reforma al financiamiento político no son más que espejismos. En esta materia la regulación implica complejas escogencias normativas y prácticas, cuyo éxito está lejos de estar garantizado. Las respuestas a los urgentes problemas planteados en la sección anterior están cundidas de elementos valorativos que restringen el rango de soluciones aceptables en un contexto político determinado. Así, la decisión de proteger más o menos la privacidad de los ciudadanos al hacer donaciones políticas, o de intervenir más o menos en el ámbito interno de los partidos políticos, o de privilegiar más o menos la libertad de expresión frente a la igualdad electoral, evidentemente cambiará la prioridad otorgada a diferentes temas y, en última instancia, el talante de la reforma adoptada.

Cada sistema político combina los instrumentos de regulación del financiamiento político en forma muy diversa, de acuerdo con sus urgencias coyunturales, los rasgos de su cultura política, las características del entorno institucional pre existente y, como siempre, los intereses políticos de quienes elaboran las normas.

Nada de esto implica que la experiencia internacional sea irrelevante como guía o que quepa defender un relativismo normativo ramplón y peligroso, para el que todos los esquemas de regulación del financiamiento político valen lo mismo y ninguno vale nada. Lo único que esta advertencia impone es una cierta modestia en el alcance de las prescripciones que se hacen en esta materia. Sí es posible identificar algunos instrumentos regulatorios que han mostrado su utilidad para controlar razonablemente bien algunos de los principales riesgos derivados del financiamiento político y los autores lo haremos en la última sección de este documento. Pero es necesario tener claro que la adopción de esos instrumentos no es posible o aun deseable en todos los contextos y que sus efectos son siem-

pre contingentes al entorno institucional preexistente. A este punto regresaremos más adelante.

IV. LECCIONES SOBRE LA REFORMA DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Que una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político sea muy necesaria en América Latina, no la hace inevitable. La historia reciente de la región está llena de ejemplos de reformas condenadas al fracaso por problemas en su diseño y ejecución. En muchos casos tales defectos no son más que la materialización de intereses opuestos a la regulación de una materia muy sensible para la competencia electoral. En otros, sin embargo, los resultados decepcionantes no son más que el reflejo de la inflación retórica, los mitos y las expectativas desproporcionadas que casi siempre acaban gobernando la discusión del tema.

Aunque se sabe mucho menos del tema de lo que sería conveniente para la democracia, lo que se sabe con cierta rigurosidad tiende a mostrar que los instrumentos para regular su influencia en la política pocas veces logran algo más que un éxito moderado y transitorio.

La experiencia internacional sugiere que si los esfuerzos regulatorios en materia de financiamiento político han de alcanzar, al menos, ese modesto nivel de éxito, algunas reglas básicas deben ser observadas.

1. Haga las preguntas correctas

Esas preguntas, son, al menos, seis:

¿Cómo minimizar el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables en los partidos y campañas?

¿Cómo minimizar el riesgo de que, como consecuencia de la búsqueda de recursos para las campañas o las actividades partidarias, emerjan conflictos de interés para los tomadores de decisión y de que, si emergen, no sean detectados por los ciudadanos o la prensa?

¿Cómo minimizar el riesgo de la utilización electoral de recursos públicos por parte de las autoridades del gobierno?

¿Cómo generar condiciones en que un grupo adecuadamente amplio de partidos o candidatos tenga una posibilidad mínima de hacer llegar su mensaje a los votantes?

¿Cómo generar condiciones para que la regulación del financiamiento político no alimente la inestabilidad del sistema de partidos y contribuya a la institucionalización de los partidos?

¿Cómo crear condiciones para que la legislación sobre financiamiento político se aplique eficazmente?

Mucho más que la mayoría de los temas electorales, el estudio del financiamiento político está cundido de preconcepciones y opiniones disfrazadas como verdades fácticas.

Cada una de esas seis preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de democracia, desde la integridad de los tomadores de decisiones hasta la equidad electoral y la credibilidad de las leyes. Es virtualmente imposible que alguna reforma pueda acometer todas estas necesidades simultáneamente, plenamente o siquiera coherentemente. En todo caso, no todas son igualmente prioritarias en todos los contextos. Por eso, es fundamental que toda reforma se sustente en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que urge modificar.

2. Pregúntese si los fundamentos están en su lugar

Si bien las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, se plantean en forma más clara en las democracias en vías de desarrollo y en los casos de países que están experimentando transiciones democráticas. Hay que tener presente, que la investigación y regulación del financiamiento electoral están fundamentadas en "supuestos de modernidad", esto es, suponen la existencia de instituciones electorales y contraloras consolidadas, partidos políticos con un mínimo de institucionalización, y una prensa hábil, diligente, independiente y protegida de la intimidación política.

La regulación del financiamiento político no sólo demanda paciencia; exige también prestar atención a aspectos políticos muy básicos sin los cuales está condenada al fracaso. Se trata, de algún modo, de una reforma política de "segunda generación" que los sistemas democráticos sólo pueden razonablemente emprender una vez que tareas básicas –tales como el empadronamiento de la ciudadanía y la eliminación del fraude electoral- ya han sido completadas exitosamente.

3. Cuestione las verdades convencionales

A su sentido de urgencia, los reformadores deben añadir un cierto escepticismo que les permita revisar algunas de las más extendidas creencias en materia de financiamiento político, que frecuentemente confunden más de lo que iluminan y distorsionan más de lo que describen.

Mucho más que la mayoría de los temas electorales, el estudio del financiamiento político está cundido de preconcepciones y opiniones disfrazadas como verdades fácticas. La falta de evidencia sólida no obsta para que algunas aseveraciones tengan efectos políticos muy reales y terminen orientando los esfuerzos regulatorios.

Hacen mal los reformadores cuando asumen que lo es. Se vuelve a plantear, así, un punto ya mencionado: nada sustituye al diagnóstico como base de toda reforma. Y no cualquier diagnóstico, sino uno fundado en evidencia empírica y en métodos rigurosos.

4. Aproveche las crisis

Si algo ha mostrado reiteradamente la experiencia internacional es que los intentos para reformar integralmente las reglas de financiamiento político rara vez ocurren en forma espontánea, preventiva o inevitable. Tanto en las democracias desarrolladas como en las en vías de desarrollo, la experiencia ha mostrado que tales reformas casi siempre son el resultado de escándalos y crisis que ponen el tema en el centro del debate político. La crisis suele ser la madre de la reforma (o al menos su "partera") y la mejor aliada de quienes tienen genuino interés en mejorar la regulación vigente.

5. Legisle pensando en el largo plazo, pero revise en el corto plazo

Si bien las crisis sobrevinientes pueden ser disparadores de la reforma, no es conveniente que definan exclusivamente su contenido. La experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder a hechos variables y coyunturales, es decir, exclusivamente a problemas del momento. Aunque esos problemas tiñen todo esfuerzo regulatorio, es preciso aquilatarlos en su verdadera dimensión.

La reforma del financiamiento político debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política -al igual que la economía- demanda una visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables. Piénsese en la cadena de fenómenos que un cambio en las reglas de financiamiento trae aparejada: adecuación de las maquinarias partidarias al nuevo sistema, incluyendo nuevas formas de relacionamiento con los electores; ajuste de los medios de comunicación a nuevas formas de hacer política; y adecuación de las estructuras de administración de la autoridad electoral a la nueva realidad, para no citar sino algunos de los cambios más notorios. Esto no puede ni debe estar cambiando radicalmente en cada campaña.

Sin embargo, será inevitable hacer ajustes, y hay que estar abierto a ellos. La regulación del financiamiento político es conocida en Alemania como la "legislación interminable". Todo reformador debe estar muy consciente del carácter tentativo de sus esfuerzos y de la necesidad de revisarlos periódicamente. Este es, como he venido sosteniendo en mis escritos, un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales; de ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural. Nuevas fuentes y prácticas de financiamiento sustituirán a las anteriores y formas inesperadas de vulnerar la legislación vigente serán invariablemente desarrolladas por los actores políticos. Al igual que la propia construcción de la democracia, la configuración de un sistema efectivo de financiamiento político es un proceso dinámico, una larga travesía en la cual muy pocas estaciones serán éxitos rotundos.

6. Preste atención a la combinación de instrumentos y al entorno institucional

Cada uno de los instrumentos de regulación del financiamiento político -en particular los sistemas de financiamiento estatal- admite muchas variaciones y está ligado a un entorno normativo mucho más amplio que condiciona sus efectos. La evidencia disponible advierte contra la tentación de hacer afirmaciones empíricas generales sobre los efectos de cada instrumento de regulación. Prestar atención a la combinación de normas es crucial para predecir con algún nivel de precisión los efectos de las normas de financiamiento político. Olvidar esto es una receta para las prescripciones equivocadas y las sorpresas desagradables.

Aún más, en algunos casos las medidas requeridas para enfrentar algunos de los dilemas fundamentales del financiamiento político no serán consistentes con las requeridas para lidiar con otros. Algunos pasos necesarios para mejorar la calidad de la competencia electoral, por ejemplo, no necesariamente serán compatibles con el imperativo de no alimentar la inestabilidad del sistema de partidos. En esto, como en tantas otras cosas, se aplica la vieja regla de vida de que no todas las cosas buenas vienen juntas.

De la misma manera es vital prestar atención al entorno político e institucional en que se introducen las regulaciones del financiamiento político. Factores como el tipo de régimen, el sistema electoral, la presencia de estructuras unitarias o federales, la fragmentación del sistema de partidos, el arraigo de las identidades partidarias, el alcance y la profundidad de la intervención estatal, y las prerrogativas judiciales, para mencionar unos pocos, moldean decisivamente los incentivos y las necesidades financieras de los actores políticos, los obstáculos para monitorear los flujos de contribuciones y gastos, y, en última instancia, los efectos de cualquier sistema de financiamiento político. Así, por ejemplo, los sistemas electorales orientados a las candidaturas individuales, los sistemas de voto preferencial, las estructuras federales y los sistemas de partidos altamente fragmentados producen un aumento en el número de estructuras de campaña y reducen las economías de escala que son inherentes a modelos más centralizados. Al multiplicar los puntos de entrada y salida del dinero y, por ello, los obstáculos para aplicar controles financieros, las estructuras electorales descentralizadas requieren de un marco regulatorio diferente del que precisa un sistema basado en listas partidarias cerradas en un país con estructura unitaria. La tarea de diseñar regulaciones adecuadas al financiamiento político requiere, pues, que los reformadores comprendan los vínculos que ligan las reglas de financiamiento político a su entorno institucional y político.

Nada de esto hace de la predicción de los efectos de una reforma una ciencia exacta, ni cosa parecida. Con toda seguridad, toda reforma acabará por generar consecuencias imprevistas y, casi siempre, no deseadas. Tener la humildad y la sabiduría para revisar con alguna regularidad las normas introducidas es, por ello, esencial.

7. Sea moderado

Si bien es cierto que en lo que se refiere a la regulación del financiamiento político nada sustituye a la aplicación efectiva de la ley, es igualmente cierto que la medicina regulatoria debe tomarse en dosis cuidadosamente administradas. La historia no ha tratado con amabilidad los intentos de introducir normas draconianas para regular el financiamiento político. Como se mencionó más arriba, los topes generales de gastos, por ejemplo, han demostrado ser de difícil aplicación y han acumulado una larga historia de fracasos en países que van desde los Estados Unidos hasta Japón.

Lo mismo puede decirse de los intentos de instaurar prohibiciones absolutas de las contribuciones privadas. En los pocos casos en que los reformadores han tratado de hacerlo -como en la India y Francia-, han recibido sorpresas desagradables: las contribuciones privadas han continuado realizándose pero en formas singularmente corruptas y opacas, obligando a los reformadores a volver sobre sus pasos y a re-legalizar los aportes privados. Yace aquí una lección crucial: entre más difícil se haga a los partidos y candidatos recaudar fondos por vías legales, más probable será que lo hagan mediante procedimientos oscuros y cuestionables.

8. Busque aliados y construya consensos

La reforma de las reglas de financiamiento político no es simplemente un problema técnico sino, ante todo, político. Generalmente los reformadores se mueven en un angosto espa-

cio en el cual deben acometer dos tareas a veces incompatibles: por un lado, la de construir amplias coaliciones que pongan presión sobre quienes se benefician del statu quo –típicamente, los partidos establecidos- y, por otro, la de involucrar tanto como sea posible en la elaboración de la reforma a los partidos políticos. Estos últimos casi siempre resisten cualquier proceso tendiente a cambiar las condiciones de la competencia democrática e invariablemente tratarán de hacer fracasar aquella legislación que les sea impuesta en forma inconsulta. Tampoco debe olvidarse nunca que, antes que nadie, los personeros de los partidos son los verdaderos expertos en materia de financiamiento político. Ese caudal de experiencia no debe ser desaprovechado por ninguna reforma.

Todo esto requiere ciertamente buscar aliados dentro y fuera del sistema político. La prensa independiente, que ha demostrado ser acaso el más poderoso control sobre las prácticas cuestionables de financiamiento político en muchas democracias, puede ser un aliado particularmente poderoso en esta materia. Pero sobre todo requiere concebir la reforma como un proceso basado en el diálogo y el consenso, en el cual participe el más amplio espectro posible de actores político-partidarios y en el que sean involucrados y consultados diferentes sectores sociales. Esto permitirá que la reforma que se adopte adquiera, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

9. *Acompañe la reforma con recursos adecuados*

Todo sistema efectivo para regular el financiamiento político debe venir aparejado de recursos económicos, humanos y jurídicos para hacerlo aplicar, si no ha de perder totalmente su credibilidad. Este punto es particularmente relevante en América Latina, donde existe una enorme propensión a creer que la introducción de cambios en los estatutos legales garantiza por sí misma un impacto en la realidad. El caso de México, ya mencionado, muestra que es posible acometer con relativo éxito la creación de controles al financiamiento político, pero que ello requiere de instituciones robustas y de muchos, muchos recursos. Que no se olvide: las reformas fallidas son más que simplemente inocuas. Por el contrario, alimentan el desencanto político de la ciudadanía y afectan la credibilidad de futuros esfuerzos de regulación.

10. *Sea realista*

Esta es, acaso, la lección más importante. Es razonable esperar que regulaciones bien concebidas y aplicadas reduzcan significativamente las prácticas de financiamiento político más cuestionables y riesgosas para la democracia. Sin embargo, creer que la introducción de esas regulaciones será capaz de erradicar, de una vez y para siempre, las patologías del financiamiento político es absurdo y contraproducente.

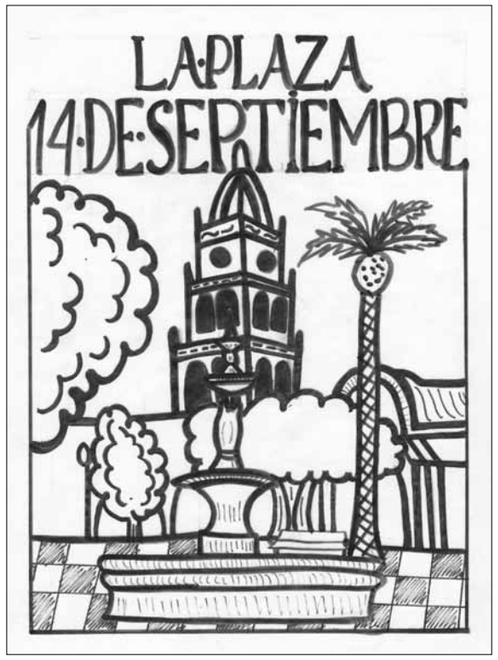
Quienes aspiren a elaborar reformas en esta materia no deben abrigar grandes ilusiones sobre las victorias que les esperan como resultado de sus empeños. Después de todo, existe muy poca evidencia de que la introducción -y aún la cabal puesta en práctica- de controles sobre el financiamiento político sirvan para aumentar dramáticamente la legitimidad de los sistemas políticos o la imagen pública de los reformadores. La lucha para limpiar las prácticas de financiamiento político es, en el mejor de los casos, un camino entre riscos. Cuando se encuentran desprovistas de regulación, tales

prácticas alimentan sospechas generalizadas y dañinas mitologías; cuando se las regula inadecuadamente, generan desencanto con las reformas y escepticismo respecto de las intenciones de los políticos que las introdujeron; cuando se las regula rigurosamente, producen escándalos recurrentes sobre métodos cuestionables de financiamiento y, en consecuencia, mayor cinismo político. Así, los autores de reformas al financiamiento político pueden fracasar hasta cuando tienen éxito. Por admirables que sean nuestras ambiciones, es importante comprender que la reforma del financiamiento político no es más que un intento por limitar los daños infligidos a valores democráticos centrales por el ineludible papel del dinero en la política.

Con todo, a pesar de los pesares, no queda más camino que emprender la tarea de reforma, sobre todo en América Latina. Los daños derivados de la desregulación del financiamiento político son mucho más grandes que los derivados de todas las demás opciones. Las lecciones anteriores no son un llamado a la inacción, sino tan sólo un sutil recordatorio de las grandes dificultades que aguardan a los reformadores en este campo. Son esos obstáculos, precisamente, los que hacen que sus empeños sean muy necesarios.

Resumiendo: el norte de las reformas en materia de financiamiento político debe ser el mejoramiento gradual de las condiciones de equidad y de transparencia, al mismo tiempo que establecer y mantener regímenes equilibrados y transparentes de financiación de las actividades de los partidos políticos, tal como lo establece el artículo X de la Carta Democrática Interamericana.

La lucha para limpiar las prácticas espurias de financiamiento político es una batalla que hay que dar, de manera inteligente y por aproximaciones sucesivas Es crucial asimismo que las reformas adoptadas vayan acompañadas de los recursos necesarios para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas cuando muestren sus inevitables limitaciones, y del realismo para entender que ningún sistema de financiamiento político por sofisticado que sea es capaz de garantizar por sí mismo la integridad y la transparencia de la actividad política. Además de buenas normas hacen falta también buenas prácticas.



La financiación ilícita de la política

Humberto de la Calle

PRESENTACIÓN

El presente documento tiene por objeto el estudio del impacto de la financiación ilegítima de la política. Dentro de esta categoría ocupa lugar importante la financiación ilegal. No obstante, el escenario que muestra la realidad no se agota en la ilegalidad. Hay un marco difuso en el que caben también algunas actividades que aunque no violen la ley, traicionan sentimientos ciudadanos, afectan valores centrales en la democracia y colindan con diversas formas de corrupción. Un estudio de esta naturaleza no puede prescindir de esas zonas grises y, en muchas ocasiones, francamente opacas.

INTRODUCCIÓN. DINERO Y POLÍTICA

La relación entre ambos es inmemorial, necesaria y conflictiva. Pero inicialmente esa relación primigenia entre dinero y política fue a la vez discreta, pacífica e informal. Si ella, pues, es inmemorial, no lo es en cambio la historia de las regulaciones y los formalismos. Fue en Gran Bretaña, en 1883, donde se dictó la primera norma sobre el financiamiento de la política[1].

Y a partir de allí, el trabajo ha sido incesante. Es difícil concebir un país donde no haya algún tipo de reglamentación sobre la materia. El hecho es que dinero y política forman un matrimonio indisoluble. Una democracia sostenible demanda especial atención al financiamiento de la política. La actividad partidista en regímenes democráticos exige organización. Si a esto se suman los eventos electorales, la necesidad de dinero es inescapable. Es claro que los partidos ya no descansan exclusivamente en el apoyo espontáneo de los prosélitos. Las modernas campañas son más complejas, la irrupción de los medios electrónicos de comunicación ha traído nuevos afanes, las encuestas y el inevitable elenco de quienes las practican y las analizan, los focus groups, los spin doctors y toda la parafernalia electoral contemporánea, generan un esfuerzo financiero importante. Es preciso entender, entonces, que el aporte de dinero a partidos y candidatos es una inversión en la democracia lo cual no le quita a la relación dinero-política su faz conflictiva.

Literalmente, pues, la financiación de la política es un Jano de dos caras. La cara negativa se refiere a los eventos críticos que genera la sed inapagable de dinero. Escándalos vinculados al ingreso de dineros ilegales, corrupción, aportes de grupos poderosos entregados con el objeto de incidir posteriormente en el gobierno electo, son fantasmas que recorren el mundo. Nadie escapa a ellos. Países ricos y pobres, democracias occidentales, gobiernos en el Oriente, partidos en el tercer mundo, líderes en el Norte y en el Sur, todos a una, son vulnerables. Hay unanimidad en el sentido que la financiación ilícita, en todas sus modalidades, afecta gravemente valores democráticos esenciales. Altera una necesaria equidad, compromete la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos. Aún más, una derivación indeseable implica lograr que el ciudadano vote en función de los bienes que recibe del candidato. Este fenómeno, el clientelismo, mina la esencia de la democracia. Por fin, otro

[1] Pinto Duschinsky, Michael en LUJAMBIO, Alonso. México. En CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, NAVARRO, Carlos y ZOVATTO, Daniel, coordinadores. Dinero y contienda político-electoral.. Primera Edición. México. IFE, FCE. 2003. pág. 321

asunto que hay que cuidar es evitar que la democracia termine convertida en un sistema plutocrático donde quienes financian dictan las políticas. Y, por fin, cuando nos enfrentamos a la captura del Estado por grupos ilegales, es todo el sistema político el que está bajo riesgo.

Por su parte, también se afecta la separación de poderes, porque en muchos casos se ha visto un maridaje entre la rama legislativa y el gobierno, bien por la incidencia de las donaciones interesadas de campaña, o por franca corrupción que tiene derivaciones en ambas órbita. El resultado es una afectación severa del funcionamiento de la democracia y un empobrecimiento de la ética de la administración pública.

CATEGORÍAS DE LA FINANCIACIÓN ILÍCITA. VÍAS DE INFLUENCIA DEL DINERO

Hay varias fuentes principales:

Por un lado, está el dinero legal que se entrega en un marco de favorecimiento de grupos específicos en la formulación de políticas públicas. El típico quid pro quo, muy cercano a corrupción o a veces corrupción pura y dura. La cercanía entre algunas donaciones y el soborno ha sido estudiada desde el punto de vista empírico, aunque no abundan estudios sobre el tema.

El otro capítulo es el dinero negro: dinero proveniente de diversas formas de corrupción, utilizado para adquirir o aumentar el poder a través de la financiación de la política. En este campo se destaca la creciente incidencia del narcotráfico en algunos países de la región, el enriquecimiento ilícito y el lavado de activos. Un tercer escalón que se puede diferenciar cualitativamente del anterior, dado su carácter extremadamente dañino y sus efectos verdaderamente desestabilizadores, es la captura del Estado mediante una especie de concurso para delinquir forjado entre políticos y crimen organizado.

Y, por fin, la presencia de organizaciones armadas que de manera más o menos desembozada, consolida dicha captura y establece un marco de poder que se decanta hacia una situación endémica en la que la fuerza tiene que ser utilizada cada vez menos, dado el dominio sobre grupos poblacionales.[2] En cuanto a la primera categoría, uno de los casos debidamente documentados, corresponde a una investigación realizada en Colombia por la Universidad de Estocolmo -Departamento de Criminología-, bajo la dirección de la profesora Nubia Evertsson, y con el auspicio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional. Se llevó a cabo una encuesta con empresarios (donantes y no-donantes) cuyos resultados confirman un hecho que puede ser común a una variedad de países: que las donaciones a las campañas se hacen, en muchas ocasiones, a la espera de obtener decisiones favorables de los ciudadanos elegidos, y que, por tanto, hay una relación de proximidad importante entre tales donaciones y algunos procesos de corrupción política. Paso entonces a reseñar algunos de los principales hallazgos del estudio.[3]

[2] Duncan, Gustavo. *Los Señores de la Guerra*. Planeta. Bogotá. 2006.

[3] Evertsson, Nubia. *Informe de la Encuesta sobre la financiación de las campañas electorales y la corrupción política en Colombia*. Departamento de Criminología. Universidad de Estocolmo. 2009.

No obstante, existe el riesgo en todas partes de que poderosos actores del sector privado capturen políticas y gobiernos y desbaraten fuertemente las decisiones democráticas, convirtiéndose en una amenaza significativa para las prácticas de gobierno responsables e inclusivas.

Muestra estadística y características del estudio.

La muestra corresponde a empresas colombianas, tanto donantes como no-donantes, en las que no existe participación del gobierno y que tienen sede en cinco de las principales ciudades del país. Se hizo un interrogatorio de contacto para garantizar el perfil del encuestado, luego se evaluó el cuestionario principal en talleres en los que participaron la propia Universidad de Estocolmo y, luego, en Colombia Transparencia por Colombia, Programa Presidencial de Luchan contra la Corrupción, Consejo Nacional Electoral y el Proyecto PNUD/IDEA.

Durante los meses de Abril y Julio de 2009 se realizó un total de 302 encuestas, las cuales fueron luego sometidas a un proceso de depuración para descubrir reticencias y falsedades. A la muestra ingresaron empresas grandes, medianas, pequeñas y microempresas. Fueron encuestados funcionarios que ocupaban cargos de alta dirección.

Incidencia, políticas institucionales y motivos para hacer donaciones.

Las firmas encuestadas entregan aportes principalmente a los candidatos a corporaciones municipales, así: 27.8% a candidatos a Alcalde y 23.3% a concejos municipales. La incidencia de las demás donaciones es menor. 12.5% a campañas presidenciales, 10.2% a Senado y 10.2% a Cámara de Representantes (Cámara Baja). El 54.9% de los encuestados manifestó entregar apoyo en especie (publicidad, transporte, comida) mientras que sólo un 37% contestó que entrega dinero. En el 59.6% de las respuestas, las donaciones no superan los 5 millones de pesos (US $ 2500). Sólo un 5.5% entregó sumas superiores a 100 millones de pesos (US $ 50.000).

Se observa que la ideología o la identificación programática no es el factor principal para acceder a las donaciones. En los cuerpos colegiados, los empresarios apoyan a más de un candidato: 29.4% a más de un Representante a la Cámara y 20% a más de un Senador. A su vez, 9.5% apoyan a más de un candidato a la Presidencia y 12.5% a más de un candidato a la Alcaldía. Sólo un 22.9% de los encuestados tiene una política empresarial institucional para la entrega de donaciones. Únicamente el 59.6% lleva registros contables de los aportes y sólo un 51.4% verifica que el receptor haya registrado debidamente la donación ante la autoridad electoral. Las donaciones generalmente se deciden ad hoc, en cada caso. El 40% entrega donaciones a candidatos que tienen la misma línea política de la junta directiva y otro 40% a candidatos que tienen una conexión personal con los directivos o propietarios de la compañía. 12% apoyan a los que consideran candidatos honorables y

8% a los que van encabezando las encuestas. En cuanto a las motivaciones concretas, 38.4% de los encuestados aducen que sus empresas entregan donaciones porque buscan apoyar a sus familiares o amigos; 15.8% porque esperan recibir algo a cambio y 16.4% porque apoyar las campañas hace parte de su responsabilidad social.

Te doy para que me des.

El 15.8%, como se dijo, espera alguna retribución de los elegidos. Al 10.1% les ofrecieron beneficios y, de éstas, al 45.5% se les prometió la celebración de contratos estatales; y al 36.4% el nombramiento de un familiar o alguien cercano a un cargo público. Al 72.7% de las organizaciones que se les prometió alguna retribución, se les indicó también cómo obtener lo prometido. Al 50% se le dijo que debían entrar en contacto con la persona que recibió la donación y al otro 50% que buscara a un miembro de alto nivel de la campaña. El 87.5% de las personas de enlace fueron contactadas pero sólo el 50% manifestó haber recibido las compensaciones ofrecidas. Luego a un nivel alto de expectativa sobre ventajas particulares, se suma un claro incumplimiento de los elegidos.

Con relación al nivel de influencia sobre la legislación general mediante apoyos a las campañas, las respuestas fueron las siguientes. En cuanto a los alcaldes, 49.5% de los encuestados cree que la influencia alcanzada puede ser mucha o moderada. 19.3% cree que es poca o ninguna. Sobre el Presidente, 43.1% dice que mucha o moderada mientras el 33.9 afirma que poca o ninguna.

Por sectores empresariales, se observa que para los encuestados los contratistas estatales, las multinacionales y los grandes grupos empresariales son los que derivan la mayor influencia de las donaciones: 81.1%, 84.2% y 90.7% respectivamente.

Financiación y corrupción.

"El 94.4% de las empresas encuestadas manifiesta estar de acuerdo con la afirmación de que las donaciones a las campañas políticas son una práctica de corrupción. Al indagar comparativamente algunas formas de corrupción se encontró que para los encuestados el hecho de retribuir o solicitar compensaciones a los donantes de las campañas políticas es la práctica que ocurre con mayor frecuencia entre los funcionarios electos en cargos ejecutivos (43.6%) y legislativo (32.2%)". También se puede concluir que hay una "marcada tendencia a creer que [las donaciones] son usadas por las firmas para obtener beneficios particulares de los líderes políticos a quienes ellos apoyan (65.1%) y que además estas generan compromisos (71.2%) entre las partes involucradas".[4]

Y, por fin, el 45.8% manifestó estar de acuerdo en forma parcial o total con la afirmación de que las donaciones a las campañas electorales corresponden a una forma de soborno. Para el 96% es mejor entregar donaciones electorales que ofrecer sobornos.

El anterior estudio permite concluir lo siguiente:

Un porcentaje muy alto de la financiación privada va a elecciones locales, lo cual es un hallazgo nuevo frente a percepciones anteriores.

La proporción de donaciones en especie es muy alta.

[4] Op. Cit. Págs. 18 y 19.

De igual modo, el problema de la financiación ilegal no se presenta únicamente en las grandes ciudades.

El número de donaciones pequeñas es mayor que lo percibido con anterioridad. Es equivocada la impresión anterior de que sólo grandes grupos hacía aportes, aunque el monto global aportado por éstos es la porción más grande.

Ese territorio inexplorado es preocupante, porque está configurado precisamente por las elecciones más difíciles de controlar. En efecto, tanto el nivel local, sobre todo en municipios alejados, como las donaciones en especie y la dispersión de donaciones, constituyen un verdadero desafío a la hora de someterlas a revisión y control.

En esta misma categoría puede incluirse el traspaso circular de funcionarios entre sector público y privado. Es la llamada puerta giratoria. Algunos servidores pasan al sector privado y ejercen influencia en las mismas materias administrativas que manejaron de manera oficial. O, al contrario, dirigentes gremiales acuden al gobierno para desarrollar allí las ideas del sector privado al que pertenecen.

En este orden de ideas merece también alguna reflexión el lobby o cabildeo.

"Las empresas tienen derecho a que se las tenga en cuenta en el proceso democrático de toma de decisiones. La práctica del lobby, esto es, los grupos que ejercen presión sobre los poderes públicos a fin de favorecer determinados intereses, permite transmitir información y opiniones importantes a los representantes políticos y funcionarios públicos. No obstante, existe el riesgo en todas partes de que poderosos actores del sector privado capturen políticas y gobiernos y desbaraten fuertemente las decisiones democráticas, convirtiéndose en una amenaza significativa para las prácticas de gobierno responsables e inclusivas.

En el Informe Global de la Corrupción 2009 se demuestran los estrechos vínculos que persisten entre las empresas y los gobiernos tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, la diversidad de conflictos de intereses y los riesgos cada vez mayores de que el lobby corporativo tenga una influencia desproporcionada. Los estudios de casos de Bangladesh, Alemania, Malasia y Trinidad y Tobago documentan la existencia de una peligrosa relación entre las empresas privadas y las instituciones públicas. En el Reino Unido, se estima que las compañías que mantienen fuertes conexiones con la esfera política representan casi el 40% de la capitalización bursátil; este porcentaje alcanza un impactante 80% en Rusia. Asimismo, la magnitud y el rápido crecimiento del lobby generan fuerte inquietud acerca de la visibilidad igualitaria y del derecho a ser oídos de aquellos ciudadanos que no pueden contratar grupos de presión. En Bruselas, se calcula que existen 2.500 grupos de presión con 15.000 miembros que compiten por tener influencia en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

En Estados Unidos, los gastos de las compañías asignados a actividades de lobby se han incrementado abruptamente. En el ámbito estatal dichos gastos promedian los 200.000 dólares por legislador, y por cada legislador existen cinco "lobistas" que compiten por su atención".[5]

Mientras que en Estados Unidos hay una legislación detallada sobre la materia, muy pocos países latinoamericanos han expedido regulaciones legales.[6] Pese a la resistencia atávica en Latinoamérica, es pertinente brindar transparencia a una actividad que cada día se extiende más y se vuelve más compleja. Por su parte, Zovatto[7] menciona una serie de actos en el punto en que la política converge con la corrupción: Funcionarios públicos que realmente hacen trabajos partidarios, compra de votos, cohecho anticipado, cohecho típico, defraudación a la Administración Pública, tráfico ilícito.

En este terreno, sorprende la asombrosa frase de Bill Clinton: "Pienso que es hipócrita que alguien en la vida pública diga que no le ayuda a hacer parte de una misión comercial el haber ayudado a la campaña de quien ganó la elección. Y esto es algo bueno. Es la forma cómo funciona el sistema político".[8]

Pasemos ahora al segundo aspecto: dinero de origen francamente corrupto que se utiliza en el financiamiento de la política.

Es difícil establecer si el monto global de la corrupción ha aumentado.[9] Parece que sí, pero siempre queda pendiente por resolver la hipótesis de que lo que ha aumentado realmente es la capacidad del Estado para desvelar los casos, en asocio de grupos de sociedad civil, medios de comunicación y academia. Estudios varios sobre cifras de corrupción son difíciles de confrontar con el pasado, dada la carencia de información. Lo que sí parece indudable es que el efecto nocivo de la corrupción, y la forma como se ha imbricado en circuitos sensibles del Estado, es algo que va en ascenso.

Es ya una necesidad elevar el estudio de la financiación de la política para examinarlo en la mesa de la corrupción, y, en muchos casos, elevar la corrupción para examinarla en la mesa de la captura del Estado.

La captura del Estado busca desplazarlo a favor de organizaciones paralelas y más o menos clandestinas donde se moldean las decisiones según los intereses de la organización o sus miembros. Se fabrican las reglas básicas del juego, tales como leyes, decretos y regulaciones, a través de pagos a funcionarios oficiales o influencia ilícita y no transparente sobre ellos. En los casos críticos, las lealtades de algunos funcionarios están del lado de la organización criminal y no del Estado.[10]

5 *Informe Global de la Corrupción* – 2009. Transparencia Internacional. Cambridge University Press. Cambridge. UK. 2009.
6 A mediados del 2003 se aprobó en el Perú la "Ley Nº 28. 024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública".
7 En *Dinero y contienda politico-electoral*. Zovatto, Daniel. Fondo de Cultura Económica. México. 2003. Pg. 41
8 The perverse effect of Campaign Contribution Limits: Reducing de Allowable Amounts Increases the Likelihood of Corruption in the Federal Legislature. Nicholls, Philip M. American Bussines Law Journal. Volumen 48, 2011. Pg 116.
9 Naim sostiene que ha aumentado. Naim, Moisés, p.13. Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy (Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2005).
10 Kupferschmidt, David. ILLICIT POLITICAL FINANCE AND STATE CAPTURE.. International IDEA. México. 21 August 2009. Presentación oral.

En el siguiente cuadro Kupferschmidt describe algunos casos notables de captura del Estado.

País / región	Presuntos agentes de captura del Estado	Principales fuentes de financiamiento político ilegal	Principales instituciones blanco	Expresión territorial de la captura del Estado
Afganistán	"Señores de la guerra".	Amapolas, heroína.	Políticos, ejército y control fronterizo.	Regional
Bulgaria	"Crimen organizado" conformado por antiguos y actuales agentes de seguridad del Estado.	Oscuras industrias privatizadas, trafico (de mujeres), impuestos.	Instituciones clave: aduana, poder judicial, medios de comunicación, etc.	Nacional
Burma	Ejército	Drogas, industrias controladas por el ejército.	El Estado	Nacional
Colombia	Carteles de la droga, guerrillas (ELN[11], FARC[12]), organizaciones paramilitares.	Drogas	Poder legislativo, partidos políticos, poder judicial, policía y fronteras.	Control local con aumento en el desplazamiento de las FARC a zonas remotas.
Guatemala	Elementos del ejército y antiguos agentes del servicio secreto.	Cocaína	Instituciones que podrían influir o facilitar el tráfico.	Nacional
Guinea – Bissau	Traficantes de drogas.	Cocaína, ayuda extranjera.	Instituciones que podrían influir o facilitar el tráfico de drogas.	Nacional
Países de alto conflicto en el África Subsahariana	Ejércitos (nacionales y extranjeros), "grupos rebeldes" (nacionales y extranjeros), corporaciones extranjeras explotando recursos naturales.	Recursos naturales, ayuda extranjera.		Regional
Italia	Grupos de "crimen organizado" originados en el sur del país.	Drogas, extorsión, falsificación de mercancía y contratos estatales.	Políticos, poder judicial, parte de los medios de comunicación y policía.	Control regional e incursión en instituciones de orden nacional.
Kosovo	Crimen organizado con la participación de algunos miembros de Ejército de Liberación de Kosovo.	Tráfico ilegal (armas, mujeres, heroína).	Instituciones que podrían influir o facilitar el tráfico.	Nacional
Pakistán	Servicios de Inteligencia	Heroína, armas y el Estado.	Todas las instituciones.	Nacional
Perú 1990 – 2000	Vladimiro Lenin Montesinos, cabeza del servicio de inteligencia peruano.	Cocaína, armas, malversación, adquisiciones.	Autoridades de impuestos, poder judicial, militares, inteligencia militar y medios de comunicaciones.	Nacional
Rusia y la antigua Unión Soviética	Oligarcas en complicidad con altos oficiales del Estado, muchos de los cuales provenían de los servicios de seguridad.	Oscuras industrias privatizadas, recursos naturales (aceite y gasolina), contratación estatal e impuestos.	Mayoría de los órganos económicos, políticos, judiciales y de seguridad, incluyendo partidos políticos y medios de comunicaciones.	Regional e internacional, pero en proceso de cambio mientras el estado busca subordinar o expropiar a algunos oligarcas.
Estados Unidos	Corporaciones	Ganancias legales	Agencias reguladoras de industrias importantes.	Ninguna

En el caso colombiano, es preciso hace mención de la llamada "parapolítica". Grupos de autodefensa formados en principio como respuesta a las acciones de la guerrilla, terminaron conformando batallones que se involucraron en el narcotráfico y utilizaron la violencia y la intimidación para adquirir poder político. Muchos congresistas fueron sus cómplices. La Corte Suprema de Justicia ha condenado decenas de ellos, actualmente en las cárceles. Su poder político llegó a capturar varias administraciones locales hasta el punto que la prestación del servicio de salud, la minería y los juegos quedaron literalmente en sus manos en las zonas de predominio.

La Corporación Nuevo Arco Iris define así la situación: "En una gran ola de expansión, los paramilitares ganaron varias guerras y en ese proceso lograron modificar sustancialmente el mapa político en 12 departamentos[13], transformar parcialmente el de otros, establecer

11 Ejército de Liberación Nacional.
12 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
13 En Colombia hay 33 departamentos.

una gran bancada parlamentaria, influir en las elecciones presidenciales, capturar el poder local en diversas regiones del país y entrar en un proceso de negociación con el Estado ...) Era necesario, en todo caso, confirmar que se habían establecido alianzas y compromisos entre los políticos y los paramilitares..."[14]

DESARROLLO

Para ilustrar la manera como se afectan los valores mencionados, procedemos a hacer un recuento de reflexiones doctrinales y casos que, aunque no agotan la materia, son suficientemente elocuentes sobre los efectos perversos de la financiación ilegítima.

Equidad política

No siempre mayor gasto electoral significa victoria asegurada. Hay casos en que, inclusive, el exceso de gasto termina deteriorando la posición política del candidato.

Tal es el caso de la elección en el Perú en 1990. Aunque Mario Vargas Llosa superó en una proporción de 56 a 1 a Alberto Fujimori, no obtuvo el triunfo, en muy buena parte, porque ese despliegue de dinero lo asimiló a las clases dominantes.

Pero estas son anomalías que no corresponde a la regla general. El candidato mejor financiado tiene, estadística y empíricamente, una ventaja ostensible. Una revisión de encuestas hecha por Gail Russell Chaddock indica que "cerca del 50% de los norteamericanos cree que la mayoría de los congresistas son corruptos y que esto afecta a los dos partidos por igual".[15] Y, en el caso de México, pese al efecto dirigido a crear mayor equilibrio en la competencia electoral con fundamento en un fuerte viraje hacia la financiación pública, los resultados empíricos muestran que "con un mismo nivel de gasto, incluso el máximo permitido, se puede tener todo tipo de resultados electorales"[16]

Suele ocurrir que por razones ideológicas, los grupos más poderosos en el campo de la economía, favorecen ampliamente a partidos o candidatos que defienden el statu quo.

Existen reportes en tal sentido en México, Uruguay o Costa Rica[17]

En Colombia, es común que "unos mismos donantes hagan aportes a varias campañas. Los informes oficiales presentados por las campañas presidenciales del 2002 muestran que dos grandes grupos económicos contribuyeron por igual a las a las dos campañas más grandes con cifras prácticamente iguales. Contrasta lo anterior con la campaña de la izquierda, que se financió con aportes de sus militantes y de una Fundación sin ánimo de lucro. La diferencia es de 3 a 1. Los candidatos principales, cercanos al establecimiento, tomaron el 82% de la torta financiera.[18]

Aún más grave, hay denuncias consistentes sobre apoyos gubernamentales abiertos o encubiertos a los candidatos de su preferencia. Una forma de implementar esto es a través de masivas campañas de propaganda oficial a favor del gobierno, con el propósito de favorecer el candidato continuista.

Durante las elecciones del 2000, México vio un creciente despliegue de propaganda pagada en medios electrónicos. Según Acosta y García[19], entre el 8 de mayo y el 30 de junio se publicaron 2.300 avisos (spots). Una primera reflexión es que, a diferencia de otros sistemas, México permite publicidad política pagada en estos medios. En segundo lugar, es bastante llamativo que simultáneamente con los anuncios de los candidatos, el propio gobierno inunda los canales con avisos sobre sus logros y realizaciones. En efecto, sólo el 51% de la mencionada cifra corresponde a los partidos. El resto se publicó por cuenta de entidades oficiales. En cuanto a los primeros, el 52% correspondió al PRI. La Alianza por el Cambio, que resultó vencedora, utilizó el 25% del tiempo, aunque los candidatos Labastida y Fox tuvieron una exposición casi igual, alrededor del 34%. El 80% de la población recordó haber visto publicidad a favor de los dos candidatos mencionados en la televisión[20].

Transparencia, participación, legitimidad

Ha sido ampliamente reconocido el impacto negativo de la financiación ilegítima sobre la confianza pública, y su correlato que es la legitimidad política (no jurídica).

Nicholls[21] señala que la corrupción erosiona la confianza en el gobierno y, tomando expresiones de Susan Rose-Ackerman, agrega que hace pensar a los ciudadanos que el Estado se vende al mejor postor sustituyendo los valores democráticos por la habilidad para pagar. El mismo autor acude a Emitai Etzioni para agregar que afecta el funcionamiento de la democracia, destruye la conexión entre representantes y representados, afecta la economía y los negocios y distorsiona la legitimidad democrática. Muchos de los sobornos, agrega, toman la forma de contribuciones de campaña.

...hay denuncias consistentes sobre apoyos gubernamentales abiertos o encubiertos a los candidatos de su preferencia. Una forma de implementar esto es a través de masivas campañas de propaganda oficial a favor del gobierno, con el propósito de favorecer el candidato continuista.

[15] The perverse effect of Campaign Contribution Limits: Reducing de Allowable Amounts Increases the Likelihood of Corruption in the Federal Legislature. Nicholls, Philip M. American Bussines Law Journalolumen 48, 2011. Pg 84.

[16] Molinar Horcasitas, Juan. Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de Regulación Financiera Internet. www.trife.gob.mx Pg. 11.

[17] Zovatto, Daniel y Casas-Zamora, Kevin. Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. Revista Elecciones. ONPE. Volumen 9. 2010. WWW.onpe.gob.pe.

[18] De la Calle, Humberto. En De las normas a las buenas prácticas.OEA. San José. 2004. CD-ROM. La tasa de cambio corresponde a la época de la pulbicación.

[19] Acosta, Miguel y García Verónica, La publicidad política por televisión en las elecciones del 2000 en México, en Revista Mexicana de Comunicación, www.cem.itesm.mx

[20] Estudio de evaluación de publicidad política, BIMSA, www.bimsa.com

[21] The perverse effect of Campaign Contribution Limits: Reducing de Allowable Amounts Increases the Likelihood of Corruption in the Federal Legislature. Nicholls, Philip M. American Bussines Law Journal. Volumen 48, 2011. Pg 77.

EFECTOS NOCIVOS DE LA CORRUPCIÓN

No han faltado voces que proclaman una supuesta neutralidad de la corrupción o que minimizan su impacto. Nathaniel Leff y Samuel Huntington sostuvieron en la década de 1960 que el soborno es "dinero acelerante", esto es, que imprime velocidad a la toma de decisiones burocráticas y ayuda mediante una especie de salario ad hoc a que funcionarios mal pagados actúen de manera diligente. Diez años después, Richard Posner sugirió que la corrupción política era simplemente un sistema de transferencia de riqueza.[22]

Esta es una visión superada. En los años ochentas, varios economistas[23] señalaron que este tipo de visión, que corresponde a una visión estática de cada transacción corrupta, es equivocada. Un análisis dinámico muestra los efectos nocivos de la corrupción tanto en la economía como en el sistema político. Naciones Unidas ha emitido un documento concluyente: "Corrupción y democracia son incompatibles. Corrupción y prosperidad económica son incompatibles. Corrupción e igualdad de oportunidades son incompatibles".[24]

Hay consenso en que la corrupción reduce los ingresos de los gobiernos, privándolos de recursos para cumplir sus diversas tareas, muchas de ellas en el campo social; por tanto aumentan las desigualdades; deteriora el crecimiento económico y la inversión; fomenta el crimen transnacional y, en lo que concierne a este estudio, erosiona el sistema democrático y el entramado institucional en tanto afecta la sustancia de aquel que se basa en la confianza ciudadana. También contribuye a desordenar el sistema de partidos, distorsiona el proceso electoral y, en casos extremos, como se dijo, permite la captura del Estado y la creación de bandas armadas que terminan sustituyéndolo en la práctica. En el caso latinoamericano, hay una grave y creciente incidencia del narcotráfico en el crecimiento de estos fenómenos.

EFECTOS SOBRE LAS RAMAS DEL PODER

Aunque en sistemas presidenciales como los latinoamericanos, las decisiones centrales en grandes tramas de corrupción exigen presencia activa de miembros de la rama ejecutiva, tanto a nivel nacional como local, la percepción ciudadana condena en primera línea a los partidos y su reflejo en el Congreso.

Pero la rama judicial también sufre las consecuencias. Por un lado, el clamor de la opinión pública implica que los órganos judiciales y de control se dediquen prioritariamente a los casos más sonados, en desmedro de la marcha normal de la justicia. En algunos casos se han presentado también evidencias de corrupción en la rama judicial. Y, como en el caso de Colombia en los años 90, los jueces que se resistían, pagaban con su vida. Además, como se trata usualmente de discusiones que polarizan la opinión, dados los efectos políticos de las investigaciones, no faltan voces de condena a los jueces pretextando que sus decisiones están orientadas por intereses partidistas.

[22] En Nicholls, Philip M. Op. Cit. Pg. 85.

[23] En especial Douglass North y Johann Lambsdorff. Este último ha refutado la idea de que se trata de un mecanismo de distribución de riqueza.

[24] UN Doc. A/58/PV.50. Octubre 31 de 2003.

[21] The perverse effect of Campaign Contribution Limits: Reducing de Allowable Amounts Increases the Likelihood of Corruption in the Federal Legislature. Nicholls, Philip M. American Bussines Law Journal. Volumen 48, 2011. Pg 77.

DIFICULTADES ANALÍTICAS. PUNTOS DE CONSENSO

Uno de los problemas más serios que afronta el estudio de la financiación ilegítima de la política, tanto en el plano del análisis como en la formulación de acciones de política pública, es cierto grado de perplejidad que produce el enjambre de variables que se comportan de manera contradictoria.

En primer lugar, no es cierto, como podría pensarse de manera intuitiva, que a mayor democracia menos corrupción política. Como lo expresa Doublet, "no hay una relación obvia entre la existencia de una democracia avanzada y la ausencia de corrupción, si tomamos como ejemplo el caso de Singapur, ubicado en el sexto lugar en la lista de los estados menos corruptos, pero que no puede ser considerado como un modelo de democracia".[25]

La proliferación de regulaciones tampoco contiene las claves para mitigar las causas y el desarrollo del fenómeno. España, Francia e Italia con gran despliegue legal, no han evitado casos serios. En Gran Bretaña, con menos legislación hasta el 2000, el impacto ha sido menor. Suiza, fuertemente apegada a reserva bancaria, en lo que concierne a su situación interna ha estado exenta de grandes escándalos.

El financiamiento público ha sido eficaz para abrir la política y permitir nuevas opciones, pero no necesariamente para frenar la financiación ilícita. En el caso de Francia, aunque el 50% de la financiación es de origen público, el fenómeno no ha podido ser íntegramente corregido. El sonado caso Chirac es una muestra. En cuanto a España, que ingresó con gran vehemencia en el uso de fondos públicos, afirman Nassmacher y Kooler que "el evidente desinterés de los partidos españoles para atraer a los ciudadanos ordinarios (militantes o pequeños contribuyentes) como una fuente de financiamiento privado terminó mostrando que los fondos públicos no suprimen la corrupción".[26] Golden y Chang, expresan: "Ofrecemos evidencia de que la corrupción política de legisladores de la Democracia Cristiana (en Italia), aparece como algo sistemático alrededor de 1974, precisamente cuando se expidió una ley para regular el financiamiento público de los partidos políticos. Esto sugiere que la legislación diseñada para limitar el financiamiento discrecional puede haber amplificado el grado de corrupción que se desprende del sistema electoral".[27] Y agregan otro fenómeno: a veces la corrupción crece, no porque aparezcan nuevas modalidades, sino porque se vuelve corrupto desde el punto de vista legal lo que no lo era antes. También en Italia en la misma época, la prohibición las empresas de financiar campañas y el disclosure de gastos

[25] Doublet, Yves-Marie. Financiamiento, corrupción y gobierno. En Dinero y contienda político-electoral. Carrillo, Manuel el al. Coordinadores. Fondo de Cultura Ecohnómica. México. 2002. Pg. 476.

[26] Op. cit. pg. 198.

[27] Golden y Chang, op. Cit. Pg. 595. Traducción libre.

electorales, terminaron criminalizando algo que no era delito.[28] También existe controversia sobre las medidas tendientes a señalar topes a las donaciones. La lógica imperante es que a través de este mecanismo, se logra mitigar el efecto plutocrático de la financiación ya que desaparecen los grandes aportantes, se democratiza la base financiera de las campañas y se genera una mayor participación de los seguidores.

No obstante, Nicholls sostiene que la reducción del valor de las donaciones aumenta la corrupción.[29] El autor describe cómo las decisiones de los corruptos son algo enteramente racional en el que opera el análisis de Costo-Beneficio. Luego de desmenuzar los costos de la corrupción, concluye que los límites a los aportes aumentan el volumen de operaciones individuales y por tanto los costos de transacción para conseguir dinero. En el caso de los Estados Unidos, además, aparecen promotores de donaciones en paquete (bundle) con un efecto dañino. No obstante, luego veremos algunas sugerencias suyas sobre cómo enfrentar el fenómeno.

De igual modo, pese a las dificultades de llevar a la práctica los mejores deseos, hay casos exitosos de buenas prácticas. En Colombia, la Constitución de 1991 implantó un mecanismo de pérdida rápida de la investidura de los congresistas y otros servidores elegidos. En lo que aquí interesa, son causales la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la indebida destinación de dineros públicos y el tráfico de influencias. La competencia en el caso de los congresistas le fue confiada al Consejo de Estado, máxima instancia de la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual debe resolver la petición en el término de 20 días hábiles, que puede ser formulada por cualquier ciudadano. Esta media ha sido eficaz. Hasta el año 2004, se habían radicado 378 demandas de las cuales 41 terminaron con la "muerte política" de los congresistas incriminados. Se habla de muerte política, porque produce inhabilidad vitalicia.[30]

Está también allí mismo la figura denominada "silla vacía" que comenzó a regir en 2009.

El efecto del clientelismo es generalmente aceptado como causa del incremento del fenómeno. El paso del clientelismo vertical (de arriba hacia abajo) al clientelismo horizontal (más burocrático, menos personalizado, más extendido) contribuyó a su aumento.

Cuando contra un miembro de una corporación de elección popular se dictare orden de captura por los delitos de pertenecía, promoción o financiación de grupos paramilitares, narcotráfico o delitos de lesa humanidad, no será reemplazado. Y si recibe sentencia definitiva, el partido que lo presentó como candidato perderá su escaño, el cual permanecerá vacío hasta el fin del período. De esta manera, se

[28] Id. Pg. 597.
[29] Nichols, Philip M. The perverse Effect of Campaign Contributio Limits: Reducing the Allowable Amount Uncreases the Likelihood of Corruption in the Federal Legislature. Amercina Business Law Journal. Volume 48. 2011. Pg. 77.
[30] Después de 2004 no se han publicado estadísticas metódicamente compiladas.

establece una sanción al partido, norma que se ve reforzada por otra decisión adoptada el mismo año que establece una escala de sanciones para los partidos que hayan avalado a los mencionados candidatos. Las posibles sanciones son multas, devolución de los recursos públicos percibidos pro reposición de votos y, en casos extremos, pérdida de la personería jurídica. Es una dura reacción normativa contra la llamada "parapolítica", esa alianza entre grupos paramilitares y líderes políticos.

Por último, en el año 2011 se dictaron normas para combatir la llamada "puerta giratoria", el sistema de influencias a través de funcionarios que pasan al sector privado, o ingresa al sector público, con una agenda particular. La inhabilidad para brindar asistencia, representación o asesoría ante el organismo al cual pertenecieron, o ante el sector objeto de vigilancia por parte del funcionario, se extiende a dos años. Esta prohibición es perpetua respecto de los casos concretos que haya conocido.

Hay quienes le dan especial importancia a la génesis de la corrupción en ciertas particularidades del sistema electoral. Por ejemplo Golden y Chang[31] aseguran que la competencia intrapartidaria, provocada por el voto preferente o cualquiera de los sistemas de lista abierta inducen un mayor grado de corrupción. Esta afirmación, no obstante, es desafiada por otros analistas. En el caso de Venezuela en los años setenta, más bien ocurrió el fenómeno contrario. Una partidocracia enquistada, donde el elector ni siquiera tenía información en la tarjeta electoral sobre los miembros de la lista cerrada y bloqueda, provocó el derrumbe de los partidos tradicionales. Y tomando como base el caso de Italia, Golden y Chang aseguran que el llamado "voto personal", acompañado de una alta dosis de clientelismo, incidió en el incremento de la corrupción.

El efecto del clientelismo es generalmente aceptado como causa del incremento del fenómeno. El paso del clientelismo vertical (de arriba hacia abajo) al clientelismo horizontal (más burocrático, menos personalizado, más extendido) contribuyó a su aumento.[32] Creemos que hoy hay que agregar un fenómeno nuevo. En la época del modelo de estado dominado por el subsidio a la oferta (mediante la asunción por el Estado de colegios y universidades, hospitales, construcción de vivienda y, en general, toda la ejecución de la política social en manos suyas), el clientelismo era predominantemente horizontal, con un impacto menor al actual. El modelo de subsidio a la demanda, a través del pago de subsidios, ha contribuido a expandir la personalización de la política en pocas cabezas.

[31] Op. Cit. Pg. 589.
[32] Caciagli, Mario. Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1996. Pg. 21.

En la zona andina y en Méjico, tales programas han dependido directamente del Presidente de la República. A esto hay que acompañar los grandes procesos de privatización. La implantación de concesiones estatales cambió la naturaleza de la gestión pública. Contratos complejos, mediante fórmulas de financiación a largo plazo, han aumentado la incidencia de inversores en la gestión pública y han hecho también más difícil de detectar la corrupción. Cualquier cambio en una complejísima fórmula financiera, tiene efectos importantes en el largo plazo. En muchos casos, sobre todo en Latinoamérica, el Estado no estaba preparado para asumir ese desafío.[33]

El enquistamiento de élites gubernamentales imposibles de destronar por la falta de competencia política real, que a su vez genera "arrogancia de poder", han sido también determinantes en la explosión de estos acaecimientos. El reconocido presidencialismo latinoamericano también ha sido frecuentemente señalado como responsable. Para Xiomara Navas Carbó "...la prioridad de los comicios presidenciales en estos sistemas favorece que las contribuciones privadas se canalicen directamente hacia los candidatos presidenciales, ante el interés de los donantes en adquirir una mayor influencia...".[34]

Por fin, en Latinoamérica no hay aún una verdadera cultura de respeto a la libertad de mercado y la competencia. Las instituciones encargadas de promoverlas y sancionar las fallas son muy débiles. La legislación es tímida. Y la comunidad no advierte de manera clara los riesgos de la colusión. No obstante este balance inquietante, la conclusión no puede ser la del nihilismo paralizante. Enseguida veremos que hay mucho por hacer.

CONCLUSIONES

El conjunto de problemas descrito implica grandes desafíos para el estado democrático contemporáneo. En primer lugar, en una mirada larga, sería necesario poner en práctica una legislación, una cultura y unas instituciones que eviten la inequidad que propicia la financiación ilícita en el marco de la competencia electoral. Así mismo, reducir al mínimo la influencia del dinero en la formulación de políticas públicas en desmedro del interés general, es condición para una lograr una democracia más legítima. Esta situación ideal redunda en beneficio de la confianza ciudadana, la transparencia y la ética de la administración pública.

Si bien esos son ideales remotos, es posible un eslabonamiento de actuaciones y decisiones que conduzcan el desarrollo democrático por el camino correcto. Lo importante es no desfallecer en la tarea, aun sabiendo que después de cada solución, seguramente surge un nuevo problema. Enseguida plasmamos algunos de esos objetivos intermedios de ejecución progresiva y unas notas centrales sobre la manera de atender los fenómenos que hemos descrito a lo largo de este documento.

1. La financiación de los partidos y las campañas es un elemento central para la vida democrática. La relación entre dinero y política es necesaria. De hecho, el gasto que se haga en este campo corresponde realmente a una inversión en cuanto a la sostenibilidad de la democracia y la gobernabilidad.
2. Los valores involucrados poseen altísima sensiblidad. Capacidad real de los partidos, participación viable, independencia de los protagonistas políticos, equidad, transparencia y lucha contra la corrupción son algunos de ellos.
3. Tanto el control sobre los dineros de origen privado como la financiación pública, han cumplido una tarea benéfica en la Región, si bien es muy largo todavía el camino que queda por recorrer.
4. Parte de la financiación ocurre de manera informal. El tema relacionado con el verdadero costo de la política en la Región debe ser objeto de nueva y creciente preocupación y estudio.
5. Al formular políticas públicas en la materia, debe considerarse que la financiación de partidos y campañas no puede aislarse del marco más general del sistema de partidos y del sistema político. Cada variable que se adopte tiene repercusiones en éstos.
6. Se recomienda una cuenta bancaria única –sin reserva bancaria y que pueda ser consultada en línea por el organismo electoral- en la que deben depositarse, sin excepción, todos los aportes y debitar todos los gastos. Cualquier suma por fuera de ella se considera ilegal.
7. Se recomienda el establecimiento de un límite global para cada candidato o partido, calculados por ejemplo en función del PIB, así como límites a cada donación.
8. Deberá acreditarse un tesorero único con todas las responsabilidades. No debería ser un candidato.
9. Es conveniente prohibir, o restringir de manera especial, los aportes de contratistas del Estado.
10. La repartición de bienes públicos en especie (ejemplo, espacios en televisión) debe hacerse mediante un sistema mixto: una base igualitaria y el resto en función de la fuerza electoral.
11. Se debe considerar la prohibición, o al menos la severa restricción, de avisos pagados (spots) en medios electrónicos masivos, o al menos en la televisión.
12. La creación de un fondo unitario de apoyo a la gestión política, sin que los beneficiarios se enteren de las donaciones particulares, incentivado por descuentos tributarios, aunque es una medida de difícil aplicación, contribuiría a alejar el entorno plutocrático.
13. No hay que ahorrar esfuerzos en el robustecimiento del organismo electoral a fin de que cuente con la infraestructura técnica que le permita jugar un papel activo en la aplicación de la ley.
14. La configuración del máximo órgano electoral es crucial. Si depende de los partidos, es casi seguro que su papel se verá limitado. En este campo, podría distinguirse entre los órganos encargados de la administración del proceso electoral, en los cuales debe existir participación partidaria, y los órganos de control y de aplicación de sanciones que requieren una estructura

[33] Sobre privatización en Argentina, ver Colazingari, Silvia y Rosew-Ackerman, Susan. Corruption in a paternalistic democracy: Lessons from Italy for Latin Americda. Political Science Quarterly. 1998, Pg. 477.

[34] Citada por Zovatto en La financiación electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos. En Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina. México. IIDH el al. Fondo de Cultura Económica. 1988..

auténticamente "neutral" conformada por verdaderos magistrados de altas calidades y larga duración en sus cargos.

15. El control del organismo electoral debe concentrarse en los mayores disparadores del gasto. Tratar de abarcar todos los gastos genera dispersión y debilidad. La televisión es uno de los mayores receptores de gasto electoral y, a su vez, es posible controlarla de manera detallada.
16. Es conveniente que la divulgación de los ingresos y gastos pueda hacerse en épocas predeterminadas durante la campaña y no sólo después de la elección. Esto se facilita si, además, se exige un presupuesto inicial a cada candidato o partido.
17. La ley no es la única herramienta. Hay elementos culturales y pedagógicos que deben ser tenidos en cuenta. El papel de la sociedad civil es importante.
18. Buenas prácticas. Es útil difundir una colección de buenas prácticas exitosas.
19. Importancia prensa libre es crucial. Muy buena parte del conocimiento público de la financiación ilícita obedece a la capacidad investigativa de los medios de comunicación.
20. En esquema de garantías a la oposición aminora la "necesidad" de corrupción. En un sistema en el que quien gana, toma todo, el incentivo es muy alto. También un esquema de descentralización, que implica escenarios diversos de poder, contribuye por lo general a desestimularla. No obstante, las carencias institucionales de gobiernos de provincia a veces aumentan el nivel de corrupción.
21. Debe destacarse el papel de la sociedad civil. Tales son los casos de Poder Ciudadano en Argentina, Transparencia en Perú y Costa Rica, Alianza Cívica en México, Vote Bien, Congreso Visible y Transparencia en Colombia y Participación Ciudadana en República Dominicana. Todas ellas han contribuido de manera certera a a brindar información a la ciudadanía en certámenes electorales.
22. Es necesario discutir la regulación del lobby. La situación actual en Latinoamérica, donde se sabe qué existe y actúa pero carece de fronteras explícitas, es inconveniente.
23. Una importante carencia es la falta evaluación permanente. Como se señaló, la opinión suele moverse de manera espasmódico, bien cuando afloran escándalos, o cuando se aproximan las elecciones. Pero una acción seria y sostenida de evaluación de los distintos esfuerzos y del papel de las instituciones, es crucial para incrementar una vía de progreso en la aclimatación de los valores en juego.

Financiamiento Político, Género y Equidad en la Competencia Electoral*

Delia M. Ferreira Rubio

* Síntesis de la conferencia pronunciada en La Paz -Bolivia-, el 27 de Noviembre de 2012, en el evento LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES, organizado por IDEA Internacional, la Coordinadora de la Mujer, el Programa de Gobernabilidad y Fortalecimiento Democrático del PNUD y el Tribunal Supremo Electoral.

I. DISCRIMINACIÓN O EXCLUSIÓN

Cuando más de la mitad de la población de un país no está adecuadamente representada en los procesos de toma de decisión, el problema no es meramente la posible existencia de discriminación, el problema hace a la esencia misma de la democracia como forma de organización política que debe garantizar la inclusión de todos los sectores. Si en un Estado observáramos que la mitad de los departamentos o provincias no tienen representación diríamos rápidamente que hay un problema serio en el diseño y funcionamiento del sistema institucional. Lo mismo ocurre cuando la mitad de la población no está adecuadamente incluída en los procesos de decisión política[1]. Se trata, pues, de un serio déficit democrático.

La inclusión, como condición constitutiva de la democracia, no se agota en el concepto clásico de representación formal, sino que implica la participación amplia, plena y en condiciones reales de igualdad de toda la población en la dirección de los asuntos públicos y en la determinación del destino común de una sociedad. Para garantizar inclusión no alcanza con la presencia física en los órganos de gobierno, es necesario garantizar los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de toda la población y asegurar los mecanismos para que la participación de todas las personas se traduzca en la atención de sus opiniones, intereses y necesidades.

Al hablar de la participación de la mujer en la política no debemos hacerlo desde la óptica de un sector vulnerable o minoritario que busca terminar con la discriminación, sino desde la perspectiva del mejoramiento y fortalecimiento de la democracia. Esa aproximación al tema no sólo cambia el eje de la discusión sino que modifica la estrategia de acción al permitir una instalación diversa de la cuestión de género en la agenda política que re-legitima la cuestión y facilita la incorporación de nuevos aliados.

Durante el siglo XX se generaron marcos institucionales orientados facilitar la participación de las mujeres en política. En primer lugar se consagró el derecho a votar, a través de la verdadera universalización del sufragio activo. Luego se consagró el derecho a ser elegidas para ocupar cargos públicos. Pero el reconocimiento formal de los derechos políticos no alcanzó para producir la incorporación de la mujer a la política en condiciones de igualdad. La consagración formal de derechos en las leyes es importante pero no suficiente para lograr cambios en la realidad. Se recurrió entonces a establecer mecanismos de acción positiva para forzar o incentivar la presencia efectiva de la mujer en los cargos electivos y en otras posiciones de decisión y aparecieron entonces las leyes de cuotas[2].

Con el objeto de fomentar la participación política de las mujeres aun sin establecer directamente cuotas de género, se han incluído en la legislación incentivos indirectos relacionados con el financiamiento político. En Francia y en el Territorio de Nueva Caledonia, por ejemplo, se sanciona con la disminución del financiamiento público a aquellos partidos que en el total de las circunscripciones uninominales del país no presentan una oferta igualitaria de candidatos hombres y mujeres[3]. En Colombia, la ley dispone que el 5% del fondo público para financiamiento permanente de los partidos políticos se distribuirá en proporción a la cantidad de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

Al hablar de la participación de la mujer en la política no debemos hacerlo desde la óptica de un sector vulnerable o minoritario que busca terminar con la discriminación, sino desde la perspectiva del mejoramiento y fortalecimiento de la democracia.

Consagrados estos derechos, garantías o incentivos, es oportuno revisar las condiciones de factibilidad para que la paridad de la representación de género se haga realidad. El acceso a los recursos económicos juega un papel importante entre esas condiciones de factibilidad. Tanto en la construcción de una carrera política, como en la competencia electoral, los recursos son un elemento necesario.

Sin recursos es muy difícil competir. Es frecuente que las mujeres que se han lanzado a la política señalen que uno de los grandes obstáculos que han enfrentado es la carencia de recursos. Pero el problema no es sólo el acceso a los fondos, es necesario también saber cómo y para qué utilizarlos, cuándo y en qué proporción para que contribuyan eficientemente a la construcción de liderezagos, al éxito electoral o a una gestión eficiente. Por otra parte, la experiencia ha demostrado en numerosas ocasiones que no siempre el partido o candidato que más gasta es el que gana una elección.

II. EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS

La regulación del financiamiento de la política puede ser utilizada como una herramienta de política pública para facilitar la equidad de género en la competencia electoral y en la conformación de parlamentos y gobiernos. Sin embargo, no hay en esta materia recetas universales. Cada contexto social y político requiere una respuesta específica y adaptada. En efecto, la equidad en la participación de género en la política depende de un entramado de múltiples variables, algunas de tipo institucional (forma de gobierno, sistema electoral, mecanismo de cuotas, sistema de renovación de cargos legislativos) otras de orden económico (participación de la mujer en el mercado laboral, reglas sobre propiedad en el matrimonio), social y cultural (tradiciones, niveles de educación, incorporación de la mujer a la vida pública).

La inclusión de la mujer en política no se limita al momento electoral que es, en general, el que está contemplado por las normas sobre financiamiento. La necesidad, el peso y la influencia de los recursos varia notablemente en diversos momentos de la carrera política. Mu-

[1] Conf. BAREIRO, L.: "Avances importantes y persistentes discriminaciones a los derechos políticos de las mujeres", en Cuaderno Capel Nº 57: Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales, IIDH-Capel, San José de Costa Rica, setiembre 2012, pp. 81-93.

[2] Para un repaso del proceso, ver ARCHENTI, N. y TULA, I.: Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género, Heliasta, Buenos Aires, 2008

[3] BERMAN, A.: "The Law on Gender Parity Politics in France and New Caledonia: A Window into the Future or More of the Same?", Oxford University Comparative Law Forum, Oxford, 2005.

cho antes de la elección, es necesario construir una imagen y capacitarse para la gestión y el liderazgo, lo cual requiere inversión de recursos. La competencia electoral comprende varios momentos: la nominación o pre-campaña, la campaña propiamiente dicha y la elección. Finalmente, la etapa de consolidación de liderazgos -o permanencia de la mujer como actora del proceso de decisión- incluye la necesidad de recursos para la gestión y también para la reinserción laboral una vez cumplido el mandato, lo cual plantea el desafío de mantener la presencia política aún desde el llano[4].

El abordaje de la cuestión del acceso de las mujeres a los recursos necesarios para participar efectivamente en la política no es un tema exclusivamente normativo. Pueden intentarse abordajes más pragmáticos que apunten a modificar las condiciones que restringen el acceso a los recursos, o a la modificación de los condicionamientos culturales que dificultan la tarea de recaudación por parte de las candidatas. Sin embargo, en América Latina predominan las propuestas de tipo normativo.

III. SOLUCIONES NORMATIVAS

Si se analizan los debates sobre la cuestión, así como las propuestas de reforma, se advierte claramente la tendencia a la utilización del financiamiento público como mecanismo de compensación de disparidades, para lo cual se propician sistemas de aporte diferenciado en función del género. Otra tendencia es la de confiar en la limitación de la duración de las campañas, así como la limitación de los aportes privados autorizados y de los gastos de campaña, como mecanismos eficaces para lograr la competencia equitativa.

Veamos a continuación algunas de las áreas del régimen de financiamiento de la política que pueden tener incidencia en la equidad[5] de género en la representación, y que suelen proponerse como mecanismos adecuados para lograr ese objetivo.

a) El financiamiento público. El financiamiento público de las campañas por sí solo no es garantía de compensación entre la diferente capacidad de recaudación de los candidatos. En principio, con respecto al tramo público del financiamiento pueden establecerse normas que garanticen la asignación de los fondos disponibles en condiciones de igualdad entre los candidatos. Pero aun así, la diferente capacidad de recaudación afectará al segmento privado del financiamiento de campaña.

b) Cobertura del aporte. La distribución de fondos públicos en el momento de la campaña electoral puede no ser suficiente para garantizar la participación de la mujer. La asignación de fondos en el período de nominación o pre-campaña resulta casi indispensable para fortalecer la presencia de candidatas mujeres.

c) Partidos o candidatos. Un aspecto a tener en cuenta con relación al financiamiento público es la determinación del sujeto-clave del sistema legal. Cuando el eje del sistema de financiamiento es el partido u organización política y no cada candidato individualmente, si no hay mecanismos que garanticen internamente el reparto equitativo de los recursos pueden generarse desventajas para las candidatas mujeres sobre todo si no tienen asegurada una presencia efectiva en los órganos de decisión del partido. La asignación directa de los fondos a los candidatos favorece a las candidatas mujeres en lo que se refiere a la recepción del financiamiento público, pero puede perjudicarlas en cuanto a la recaudación de fondos privados, ya que en estos sistemas la responsabilidad del financiamiento de la campaña recae en los candidatos y no en las organizaciones políticas.

d) Formato del aporte público. Si se pretende compensar la supuesta diferencia en la capacidad recaudatoria de las mujeres, es desaconsejable adoptar un sistema de financiamiento público a través de reembolso de gastos, pues en estos sistemas los candidatos deben hacer frente a los costos de campaña a través de préstamos a la espera de recuperar la inversión a posteriori, con lo cual no se soluciona el problema de la capacidad de recaudación. En este sentido, son más favorables a las mujeres los sistemas de aporte previo o adelanto a cuenta de reembolso.

e) Acceso a los medios. La personalización creciente de la política y el debilitamiento de los partidos políticos, contribuyen a aumentar la demanda de recursos económicos en cada una de las etapas de la carrera política. Y a ello se suman el aumento de los costos de la publicidad en televisión -no sólo en lo que se refiere a la compra de espacios, sino también a la producción de avisos- y la profesionalización de las campañas electorales que exige para competir con chances de instalación la contratación de asesores, encuestadores, especialistas en comunicación e imagen, etc.

La legislación brasileña ha avanzado en un área antes inexplorada: la de los aportes indirectos de campaña, estableciendo que los partidos deberán otorgar a las candidatas mujeres un porcentaje de los espacios gratuitos para propaganda en radio y televisión que distribuye el Estado entre los partidos políticos. Este tipo de medida contribuye a dar visibilidad a las candidatas mujeres.

f) Límites a los gastos de campaña. Otra herramienta vinculada con el financiamiento de la política que suele mencionarse como propicia para incentivar la equidad de género es el establecimiento de límites a los gastos de campaña. Se aduce que si se limitan los gastos de campaña, se favorece a los candidatos que tienen menos fondos a disposición o que tienen un déficit en su capacidad de recaudación – uno de los problemas que enfrentan en muchos países las candidatas mujeres.

La efectividad de estos límites depende marcadamente de la eficiencia de los mecanismos de control. En muchos países de la región se han establecido límites a los gastos de campaña o se los ha limitado indirectamente acortando los tiempos de campaña y, a pesar de ello, los gastos de campaña siguen incrementándose con cada elección.

g) Reglas al interior de los partidos. Algunas de las reformas normativas propuestas apuntan al financiamiento de etapas previas a la competencia inter-partidaria y hacen eje en los procesos internos en las fuerzas políticas: por ejemplo, la asignación de fondos públicos para la etapa de nominación de candidatos;

[4] Ver interesantes reflexiones sobre estos tres momentos de la participación de la mujer en la política en Bolivia, en: URIONA CRESPO, P.: De la presencia a la autodeterminación. Género en los procesos electorales 2009 y 2010, ONU Mujeres, La Paz, 2010.

[5] Sobre equidad electoral y financiamiento político: FERREIRA RUBIO, D.: "Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento político" en Cuaderno Capel Nº 57: Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales, IIDH-Capel, San José de Costa Rica, setiembre 2012, pp. 175-190.

la regulación de la distribución de los fondos públicos, entre los distintos candidatos o líneas internas del partido. Estas medidas apuntan a diversos objetivos. El financiamiento público para la etapa de internas o nominación de candidatos puede contribuir a superar las dificultades de algunas candidatas para construir e instalar su imagen pública. Por su parte, las reglas de distribución interna de los fondos, actúan como una garantía reforzada, al limitar la discrecionalidad de las dirigencias partidarias en la asignación de los fondos de campaña entre los diversos candidatos.

h) Capitación de mujeres. Si bien muchos de los partidos políticos en Latinoamérica tienen altos porcentajes de mujeres entre sus miembros y militantes, lo cierto es que a la hora de ocupar lugares en las listas suele escucharse a la dirigencia sostener que no hay mujeres candidatables. La construcción de esa condición de potenciales candidatas es también responsabilidad de los partidos y requiere inversión de recursos de manera permanente.

En algunos países, por ejemplo Costa Rica, Panamá, Méjico, Honduras y Brasil se ha avanzado legislativamente en la cuestión y se determina que una parte de los recursos públicos asignados al sostenimiento institucional y permanente de los partidos debe orientarse a la capacitación de líderes mujeres y a la promoción de la participación activa de la mujer en política.

i) La importancia de los controles. Es importante señalar, sobre todo en contextos como el latinoamericano, que cualquier medida del tipo de las enumeradas sólo serán eficaces si se cuenta con un sistema de control e implementación efectivo y con reglas de transparencia que faciliten el control institucional y ciudadano

sobre el financiamiento de la política en general.

Para prevenir interpretaciones que desnaturalicen la ley, la norma debe estar correctamente formulada y evitar cualquier ambigüedad. Para evitar dilaciones en la solución de los litigios, que transformen en ilusorias las garantías de equidad de género, es indispensable que se regulen con cuidado los mecanismos procesales. Para evitar que los órganos de control esquiven la aplicación de las reglas, es indispensable que se prevean mecanismos de responsabilidad y medidas de transparencia sobre la actuación de los funcionarios o los jueces.

j) Sanciones por incumplimiento. Si se crean medidas normativas para garantizar la participación política de las mujeres a través del financiamiento de partidos y candidaturas es indispensable regular también un adecuado sistema de sanciones para casos de incumplimiento. Si la violación de las reglas -en forma explícita o encubierta- no produce consecuencias relevantes para los actores políticos, las

normas sobre límites, prohibiciones y obligación de asignaciones específicas se transforman rápidamente en letra muerta y perduran los patrones tradicionales en la forma de hacer política.

Al igual que en el tema de la vigencia efectiva de las cuotas de género, para que las normas jurídicas sobre equidad de género en el financiamiento político sean efectivas y contribuyan a garantizar la participación política de la mujer son necesarias algunas condiciones: a) que exista una plena vigencia del Estado de Derecho; b) que exista un compromiso de ciudadanía activa de las mujeres; c) que la opinión pública sea favorable a dicha participación y de que las normas sean razonables y adecuadas al sistema político-electoral [6].

Más allá de las propuestas y los debates, ya hay varios países en América Latina que han dictado normas relacionadas con el financiamiento de las campañas, o de la política en general que apuntan a corregir o suplir el problema del acceso a los recursos por parte de las mujeres; tal el caso de Costa Rica, Panamá, Méjico, Honduras, Brasil y Colombia. El siguiente cuadro muestra las medidas normativas adoptadas.

Normas sobre Financiamiento de la Política con orientación de Género - América

País / Territorio	Año	Medida
Costa Rica	1990	Aporte público orientado (sin especificar porcentaje)
Panamá	2002	Aporte público orientado (2,5% del aporte anual por voto)
México	2007	Aporte público orientado (2% del aporte anual ordinario)
Honduras	2007/2008	- Aporte público orientado (10 % del aporte ordinario –con jóvenes-) - Penalidad sobre monto financiamiento público
Brasil	2009	- Aporte público orientado (mínimo 5%) - Espacio Franja Gratuita Medios (mínimo 10%)
Costa Rica	2009	Fondos destinados por partido a capacitación – asignación paritaria
Colombia	2011	Aporte público orientado (15% del aporte estatal para inclusión de mujeres, jóvenes, minorías y otros fines de capacitación)
Panamá	2012	Aporte público orientado (5% del aporte anual por voto)

[6] BAREIRO, L. y TORRES, I.: (eds.): Igualdad para una democracia incluyente, IIDH, San José de Costa Rica, 2009, pp. 45-46.

IV. SOLUCIONES NO NORMATIVAS

La norma es el primer paso, pero sólo el primer paso. La mayor equidad de género en la participación política será una realidad cuando se modifiquen las condiciones culturales, económicas y sociales de contexto. Las soluciones normativas son un incentivo para producir esos cambios y una forma transitoria de generar condiciones propicias para la participación, sin embargo sólo con normas no se cambiará la realidad.

Es necesario, además, trabajar en la formación de la mujer para que se incorpore con plena capacitación y confianza a la esfera política, de la misma forma en que ya lo ha hecho exitosamente en otras áreas de la vida pública. Estos cambios evidentemente exceden el régimen de financiamiento de la política y se vinculan más con otras áreas de políticas públicas[7].

Los partidos y las organizaciones políticas genuinamente interesados en el fortalecimiento de la democracia, a través de la inclusión plena de las mujeres a la vida política pueden asumir la iniciativa sin esperar la presión de la ley. También existen iniciativas interesantes desde organizaciones de la sociedad civil que apuntan a facilitar la participación política de la mujer, ya sea colaborando en la recolección de fondos, ya contribuyendo a la capacitación de las mujeres para el liderazgo y la gestión.

Entre las iniciativas de acción específicamente relacionadas con los recursos para las campañas, puede mencionarse la creación de "líneas de crédito subsidiado para la actividad política de mujeres", a imagen de las experiencias que existen en otros sectores, como los pequeños proyectos empresariales, o los micro-créditos. El New Democratic Party de Canadá, por ejemplo, ha implementado un sistema de créditos para la etapa de nominación de candidaturas, orientados a las mujeres y a los representantes de minorías que busquen la candidatura[8].

En la región, hay algunas experiencias partidarias para enfrentar el déficit de financiamiento que afecta a las mujeres. En Costa Rica, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Acción Ciudadana (PAC) han incorporado a sus estatutos normas sobre la asignación de recursos a la capacitación de género incluso más ambiciosas que las que la ley establece. En El Salvador, las candidatas del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) organizaron en 2007 una estrategia de recolección colectiva de fondos para promover las candidaturas femeninas[9]. También en el caso de El Salvador es de destacar la labor de ASPARLEXSAL, una asociación de mujeres ex parlamentarias dedicada al fortalecimiento y capacitación de las mujeres en política[10].

También podrían crearse organizaciones que financiaran las campañas de candidatas mujeres o colaboraran en la prestación de servicios para la campaña (capacitación, asesoramiento,

[7] BANCO MUNDIAL: Igualdad de Género y Desarrollo - Informe sobre Desarrollo Humano 2012, Washington DC., 2012.

[8] YOUNG, L.: "Campaign Finance and Women's Representation in Canada and the United States", en GRINER, S. y ZOVATTO, D.: Funding of Political Parties and Elections Campaigns in the Americas, IDEA-OAS, Washington DC, 2005, Cap. 4.

[9] LLANOS, B. y SAMPLE, K.: Del Dicho al Hecho. Manual de Buenas Prácticas para la Participación de Mujeres en los Partidos Políticos Latinoamericanos, IDEA, Perú, 2008.

[10] https://www.facebook.com/asparlexsal.mujerespoliticas

encuestas, comunicación). Una experiencia muy interesante en este sentido es EMILY's List, en Estados Unidos. La iniciativa, que nace en 1985 y cuya sigla corresponde a "Early Money Is Like Yeats" (El dinero temprano es como la levadura), apunta a financiar a mujeres del Partido Demócrata que apoyan políticas "pro choice" en materia de aborto[11]. También pueden mencionarse dos organizaciones canadienses EQUAL VOICE[12] y CANADIAN WOMEN VOTERS[13] que tienen interesantes programas de promoción de la participación política de la mujer.

V. LÍNEAS DE TRABAJO[14]

El logro de la equidad de género en la participación política requiere –a nuestro juicio- en lo que al acceso a los recursos se refiere, un trabajo orientado en las siguientes direcciones básicas:

a) La creación de las condiciones culturales para la equidad. En el largo plazo en materia de acceso a los recursos para financiar campañas no cabe duda que las políticas públicas deberían orientarse a la integración de la mujer, con plena autonomía en la vida económica, en el mercado de trabajo, en los ámbitos de influencia de pensamiento, en las posiciones de decisión e influencia social[15]. Asimismo es indispensable trabajar en la educación y la capacitación de la mujer, condiciones previas para que la inserción en la vida económica y política sea efectiva y sea motor de modificación de pautas culturales.

b) La generación de mecanismos de equidad al interior de los partidos políticos. La carrera política empieza mucho antes del proceso de nominación de candidatos. La mujer tiene que insertarse en los órganos de decisión de los partidos, ganar espacios de gobierno que luego le permitan garantizar, con su presencia normal y aceptada, el acceso a los recursos del partido.

c) La consagración de un marco normativo adecuado. Lo importante en este punto no es tanto que existan normas, sino que las que se dicten estén ajustadas a las condiciones particulares del complejo institucional en que se insertan y sean claras y directas, para evitar que a través de la interpretación de las mismas se consagren soluciones contrarias al objetivo perseguido.

d) El fortalecimiento de los organismos de control. En materia de control no sólo es necesario fortalecer la autonomía y capacidad de acción de los órganos de control, hay que estar dispuestos a ponerlos en marcha, a través de la disposición a litigar cada vez que sea necesario para garantizar en los hechos lo que dicen las reglas. Muchas de las soluciones normativas que se pro-

[11] http://emilyslist.org/

[12] http://equalvoice.ca/

[13] http://womenvoters.ca/

[14] FERREIRA RUBIO, D.: "Financiación Política y Género en Iberoamérica", ponencia presentada en el II Coloquio La Democracia Mexicana en Clave de Género: Prácticas para la Igualdad desde los Partidos Políticos, organizado por IN/Mujeres, IFE, TriFe, NDI y UNIFEM, en México DF, el 27 de setiembre de 2010.

[15] Ver interesantes datos al respecto en THE ECONOMIST INTELLIGENT UNIT: Women's Economic Opportunities 2012. A Global Index and Ranking, Londres, 2012.

ponen en materia de equidad de género y financiamiento (financiamiento público, límites a los gastos de campaña, asignación de aportes orientados) dependen para su eficacia de órganos de control eficientes.

Si sólo se trabaja en el aspecto normativo, la equidad quedará relegada a un discurso. Si sólo se trabaja en las prácticas, cambiarán probablemente las condiciones, pero no se garantizará institucionalmente el avance.

e) La generación de mecanismos de transparencia en el financiamiento. La transparencia opera como un mecanismo de equilibrio de la competencia electoral. Muchas veces, el problema que enfrentan las candidatas en materia de acceso a los recursos no tiene que ver con su capacidad de recaudación, sino con la existencia de prácticas distorsivas del financiamiento público o privado, o el abuso de los recursos públicos con fines proselitistas. La transparencia puede ayudar a detectar las irregularidades y a construir un soporte legitimante para los reclamos de participación en el financiamiento.

f) El trabajo internacional. La inclusión del tema de la equidad de género en materia de financiamiento ganaría espacio en la agenda pública, con obvia repercusión en la órbita nacional, si se incluyera en documentos y compromisos regionales o internacionales. En la misma línea de acción, la observación electoral internacional podría actuar como un incentivo a la acción, si el tema de la equidad de género en el financiamiento de la campaña estuviera incluido entre los parámetros de observación.

En todas estas direcciones es necesario un trabajo de doble faz que incluya una mirada a la norma y otra a la generación y consolidación de prácticas. Si sólo se trabaja en el aspecto normativo, la equidad quedará relegada a un discurso. Si sólo se trabaja en las prácticas, cambiarán probablemente las condiciones, pero no se garantizará institucionalmente el avance. Finalmente, es indispensable mantener una actitud de constante revisión del impacto y resultado de las medidas y asegurarse la flexibilidad indispensable para responder adecuadamente ante cambios en el entramado institucional.