

El financiamiento político en América latina

Daniel Zovatto *

Resumen

El dinero es fundamental en la democracia. Para que los partidos políticos puedan sobrevivir a las contiendas electorales, necesitan del financiamiento con el fin de hacer campañas y mantener su estructura organizativa, entre otras actividades. No obstante, si el financiamiento no está adecuadamente regulado, se convierte en un arma de doble filo, pues afectaría la legitimidad de los procesos electorales y las instituciones democráticas, al influir la percepción que tiene en la ciudadanía al respecto.

En el transcurso de las últimas décadas, cuando las dictaduras en América latina han dado paso a procesos electorales democráticos, el financiamiento político se ha convertido en uno de los principales problemas que enfrentan los sistemas políticos en la región. Es por ello que en Latinoamérica se han realizado esfuerzos (no siempre exitosos) para combatir esta situación.

Este trabajo analiza desde la metodología comparada los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en 18 países de América latina, comprendiendo una evaluación de las tendencias predominantes en la región y considerando como principios rectores el fortalecimiento de sistemas plurales de partidos y de condiciones equitativas de competencia electoral.

Palabras clave: Democracia – Financiamiento Político – Reformas Político-electorales – Partidos Políticos – Dinero – Política – Elecciones

* Director Regional de IDEA Internacional para América latina y el Caribe.

Abstract

Money is fundamental for a democracy. Among other reasons, political parties need to be able to finance campaigns and keep organization structure in place. However, if political finance is not regulated, it can become a double-edged sword, since it can affect the legitimacy of political processes and democratic institutions, and can influence the perception citizens have of those.

In the last few decades as dictatorships have given way to democratic electoral processes, political finance has become one of the main issues that political systems face in Latin America. Because of that, across the region several efforts have been taken (not always successful) to fight this situation.

This work analyzes, through a comparative methodology, the financing systems of both political parties and the electoral campaigns in 18 Latin American countries; providing an evaluation of the main tendencies in the region, while considering as guiding principles the strengthening of the plural party systems, and level playing field conditions for electoral competition.

Key words: Democracy – Political Finance – Political-electoral reforms – Political Parties – Money – Politics – Elections

1. Introducción

“**L**A relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático.” Con esa frase abrió James Kerr Pollock (1932: 328) su volumen pionero 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”, es más veraz en la actualidad que en el propio tiempo de Pollock (1932: 328). 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 los partidos y de las elecciones en el centro de la agenda política tanto en América latina como a nivel mundial. En efecto, el tema ha adquirido un perfil global y urgente.¹

¹ Tras haber estado prácticamente ausente de la agenda político-electoral regional al inicio de la transición democrática, el financiamiento político (por su condición de reforma de la segunda generación) ha venido recibiendo creciente y continua atención, no solo a escala nacional (donde se registra un intenso proceso de reformas), sino también en el

En ese interés subyace un hecho ineludible: *la democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento*. En otras palabras, el uso de recursos económicos es un elemento indispensable para la competencia político-electoral democrática. Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se lo presenta en la discusión pública—, el financiamiento político (cuando está bien regulado) es parte de su normalidad y su salud.

Es innegable, sin embargo, que el dinero introduce distorsiones importantes en el proceso democrático. En primer lugar, porque su distribución desigual incide en las posibilidades reales que tienen los partidos y 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, a través de sus contribuciones, ejercer su influencia tanto en candidatos como en partidos. Este hecho resulta de importancia crucial para la democracia. Cuando el poder político es simplemente un espejo del poder económico, el principio de “una persona un voto” pierde su significado y la democracia deja de ser, en palabras de Elmer Schattschneider (1975: 119), un “sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico”. En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen oportunidades indiscutibles para la articulación de intercambios de favores entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses.

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, así como la percepción de los ciudadanos de que las elecciones y los gobiernos democráticos reflejan de manera muy parcial sus demandas e intereses.

La lapidaria frase del político estadounidense Jesse “Big Daddy” Unruh: “el dinero es la leche materna de la política”, cuenta solo una parte de la verdad. Esa leche contiene componentes de toxicidad que hace falta eli-

marco de conferencias especializadas de expertos en la materia (México, 2001 y Atlanta, 2003), así como por los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Quebec y Carta Democrática Interamericana, 2001), los jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco, Perú, 2003), al igual que por parte de los partidos políticos en el marco de las reuniones del Foro Interamericano de Partidos Políticos (Miami, 200; Vancouver, 2002 y Cartagena de Indias, 2003). La importancia creciente del tema se ha visto reflejada asimismo en la cantidad y calidad de investigaciones comparadas y estudios nacionales, sobre todo en las últimas dos décadas.

minar o al menos controlar, de lo contrario destruyen el organismo democrático.

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

Regular adecuadamente el financiamiento político es, por lo tanto, 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 iniciativas regulatorias intentadas en las últimas décadas. Por más que sus resultados hayan sido a menudo decepcionantes, esa proliferación de esfuerzos constituye un signo de desarrollo democrático mucho más consolidado que en otras regiones.

En este trabajo, ofrecemos un análisis comparado de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en 18 países de América latina. Para efectos conceptuales, *el financiamiento político se entiende como la política de ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto para sus actividades electorales como permanentes.*

Los temas relevantes en torno al empleo de dinero en la política que aquí se abordan no se agotan en las vías para inyectar recursos a los partidos, sino que abarcan el espectro de los mecanismos de fiscalización del gasto y una gama de blindajes y prohibiciones al tipo de recursos que pueden acceder al sistema político.

El análisis se construye a partir de una evaluación de las tendencias predominantes en la región (que cubre el período que va desde 1978 —inicio de la Tercera Ola democrática en la región— a setiembre de 2016), tomando como principios rectores el fortalecimiento de sistemas plurales de partidos y de condiciones equitativas de competencia electoral. Sobre esta base, se exponen los distintos regímenes de financiamiento vigentes, se consideran sus principales ventajas y desventajas y se formula un conjunto de objetivos generales y recomendaciones —no prescriptivas— que podrían ser útiles en todo proceso de reforma en la materia. Se trata, cabe decirlo, de un tema de plena actualidad y de relevancia medular en la institucionalización de los sistemas partidarios y, por tanto, de las democracias latinoamericanas.

2. ¿Por qué y para qué regular?

En los procesos de reforma política y electoral que se han desarrollado en América latina en las últimas décadas, destacan las reformas referidas a los sistemas de financiamiento político.

Como sostiene convincentemente Adam Przeworski: “Calidad democrática es evitar que el dinero controle a la política”.² En las sociedades contemporáneas los partidos y las contiendas por el poder exigen cantidades considerables de recursos para mantenerse, desarrollarse y afianzarse. Como cualquier otra organización, los partidos requieren recursos para financiar su vida permanente, costear su operación y, muy particularmente, para ingresar y competir en la contienda electoral. Sin embargo, los esquemas de financiamiento varían considerablemente en el tiempo y el espacio, y sus características específicas tienen repercusiones distintas. Se trata de un tema medular de la política de un país, cuyos efectos se reflejan y propagan a múltiples ámbitos de la vida democrática.

La variación en las reglas que regulan el financiamiento y la importancia que se les concede en los debates y propuestas de reforma política no es casual: se trata de componentes esenciales para garantizar la existencia misma de los partidos y su institucionalización y, al mismo tiempo, preservar condiciones razonables para la competencia electoral. Más aún, la forma en que se proveen los recursos puede influir en la naturaleza de los vínculos que se construyen entre los representantes y la sociedad. La historia y la experiencia comparada muestran que la relación entre dinero y política constituye una materia clave para la calidad y estabilidad de la democracia. Giovanni Sartori (2000: 197) subraya que “más que ningún otro factor [...] es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia”.

Más allá de un asunto estrictamente monetario, el régimen de financiamiento ofrece un poder estructurador sobre las características que definen al sistema democrático. En primer lugar, se relaciona con el mantenimiento de la pluralidad política representada en las instituciones democráticas y con el grado de apertura del sistema político a nuevas opciones. El sostenimiento e institucionalización de los partidos existentes, así como el ingreso y consolidación de nuevos partidos al escenario político, están atados a la existencia de mecanismos de abastecimiento de recursos que les permitan

² Entrevista realizada a Adam Przeworski en diario *Clarín*. Recuperado de <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2007/12/09/z-04415.htm>

desarrollar sus actividades ordinarias, impulsar sus campañas electorales, diseminar información, alentar la participación ciudadana y persuadir a los electores.

Además de esa función primordial, los esquemas de financiamiento desempeñan un papel preponderante en el establecimiento de un campo de juego equilibrado para la competencia. Sin duda, un principio rector del marco jurídico de financiamiento debe residir en la salvaguarda y fortalecimiento de la equidad en las contiendas, de modo que el dinero no otorgue ventajas ilegítimas a ninguno de los actores. Y no menos importante: la regulación sobre la procedencia de los recursos de los partidos altera los vínculos que establecen los políticos y los partidos con los grupos económicos. La influencia en las elecciones de los grupos de interés y los sectores acaudalados puede variar en distintas regulaciones, por lo que el tema del financiamiento ocupa un lugar central en la autonomía del poder político ante el poder económico.

El tema de las finanzas de los partidos en la política latinoamericana adquiere aún mayor relevancia por su íntima conexión con la crisis de credibilidad de los mismos y el desencanto con el sistema democrático por el que atraviesa, en distintos grados, buena parte de los países de la región. Los recurrentes escándalos de corrupción, la intervención de fuentes ilegales en el financiamiento y el uso de vastos recursos para el mantenimiento de los sistemas de competencia forman parte de las causas que explican la situación actual de los partidos políticos. Por estas razones, otro aspecto importante que debemos considerar en la evaluación de mecanismos alternativos de financiamiento es el hecho de asegurar un mínimo de razonabilidad en el uso de los recursos públicos destinados a costear actividades político-electorales. Esto es particularmente relevante dada la severa crisis fiscal que afecta a la mayoría de los países latinoamericanos y las necesidades presupuestales en otras áreas prioritarias.

Por su parte, los efectos negativos de la corrupción política para el sistema democrático han sido claramente señalados, entre otros expertos, por Jorge Malem (2003). Según este autor, la corrupción socava la regla de la mayoría propia de la democracia, corroe los fundamentos de la moderna teoría de la representación que se sitúa en la base del ideal democrático, afecta el principio de publicidad y de transparencia, empobrece la calidad de la democracia y provoca, además, una serie de ilícitos en cascada.

Cabe insistir, sin embargo, que estos males no son exclusivos de nuestra región ni de los países en vías de desarrollo. Se trata, por el contrario, de un fenómeno de carácter global, pero que adquiere mayor relevancia en

las democracias latinoamericanas aún en proceso de consolidación y en las que la falta de transparencia y rendición de cuentas abre un ancho margen a la discrecionalidad y la violación de la ley. En el siguiente apartado de este artículo se ahonda en los principales riesgos inherentes al financiamiento político en la región.

3. Riesgos del financiamiento político según la experiencia latinoamericana

Si abordar adecuadamente la regulación del financiamiento político constituye una tarea importante y urgente para las democracias en América latina, se debe a que en las últimas tres décadas y media de vigencia de la tercera ola los países latinoamericanos han mostrado, con notable exuberancia, la gama de riesgos que implica la inexistencia de una regulación efectiva en esta materia.

Al igual que en otras latitudes —desde España e Israel hasta Japón, pasando por los Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Alemania— y en numerosos países de América latina, los recurrentes escándalos relacionados con el financiamiento político han hecho tambalear gobiernos fuera y dentro de la región, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.³

Cuatro modalidades de riesgo lucen particularmente serias, además de recurrentes, en Latinoamérica. De cada una de esas cuatro modalidades la región está más que alertada, por ello es imperativo introducir legislación adecuada y efectiva para regular el papel del dinero en la actividad política.

3.1. Utilización de financiamiento espurio o ilegal

Con sus virtudes y peligros, el financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos y sus candidatos. Entre aquellas, cabe destacar que permite a los partidos afinar sus puentes de contacto con la sociedad. Sin embargo, la posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre un inmenso abanico de

³ Buen ejemplo de ello (por mencionar únicamente algunos de los más recientes) es el escándalo del financiamiento ilegal del Partido Popular (PP) español en el caso de su ex tesorero, Luis Bárcenas, y los interrogatorios a los que se sometió el ex presidente francés Sarkozy por presunto financiamiento ilegal.

riesgos para la democracia: el primero y más serio de ellos es la posibilidad de utilizar con fines políticos dinero originado en actividades delictivas o ilegales.

Uno de los mayores peligros en la región es la posibilidad de que el narcotráfico penetre las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas. No es esta, en absoluto, una posibilidad teórica. Los casos de las campañas de los expresidentes Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia y Ernesto Pérez Balladares en Panamá constituyen apenas algunos de los ejemplos más notables de penetración del narcotráfico en las campañas políticas que registra la región,⁴ la parte más visible de un fenómeno mucho más extendido que presenta particulares riesgos en países como Brasil, Colombia, México, en varios de América Central e incluso en la Argentina (triple crimen de General Rodríguez, caso de la efedrina y financiamiento de la campaña electoral de 2007),⁵ en los que las grandes campañas nacionales se complementan con una vigorosa actividad electoral a nivel subnacional y local.⁶

Si bien el narcotráfico plantea riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, no es el único peligro. Otros ejemplos de la enorme

⁴ Cfr: René Antonio MAYORGA, “El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia”, en Pilar DEL CASTILLO y Daniel ZOVATTO G., *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1998, p. 35; David C. JORDAN, *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*, University of Oklahoma Press, Norman (OK), 1999, pp. 158-162; Mauricio VARGAS, Jorge LESMES y Edgar TÉLLEZ, *El presidente que se iba a caer*, Planeta, Bogotá, 1996; Kevin CASAS ZAMORA, “Financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá”, *Cuadernos de CAPEL*, núm. 48 (IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 2003), p. 46; *The Economist*: “Drugs are Back” (25 de mayo de 1996a), y “Well I Never, Says the President” (29 de junio de 1996).

⁵ El académico Alberto Föhrig advierte sobre el peligro de la “colonización del Estado” mediante candidatos apoyados por el crimen organizado. Respecto de la campaña presidencial de Cristina F. de Kirchner expresa: “Siete años después, todavía esperamos que la Justicia aporte certezas sobre el financiamiento de esa campaña. Hay un cheque firmado por un señor (Sebastián Forza) con vínculos probados con la mafia de la efedrina”, recuperado de *La Nación* (28/11/2014) <http://www.lanacion.com.ar/1747153-alberto-fhrig-habra-mucho-dinero-del-narcotrafico-en-las-campanas-de-2015>.

⁶ Por ejemplo, en los meses previos a las elecciones legislativas de 2009, en México hubo al menos dos casos de precandidatos legislativos (uno en el estado de Chihuahua y otro en el Estado de México) que fueron ligados al crimen organizado por informes de prensa. Cfr: “Héctor Murguía: los narcos en casa”, *El Universal*, México, 27 de marzo de 2009; “Registran Candidatura de Héctor Murguía”, *El Diario*, Ciudad Juárez (México), 23 de abril de 2009.

gama de modalidades que ha supuesto la utilización de fuentes de financiamiento cuestionables en las campañas del subcontinente son, entre otras: la financiación en Colombia de campañas de alcaldes y diputados por parte de organizaciones paramilitares en la última década; la vasta operación de financiamiento ilegal puesta en movimiento por el expresidente Fernando Collor de Mello en Brasil; la desviación ilegal de fondos de la empresa petrolera estatal Pemex a la campaña del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2000 en México y el envío secreto de 800.000 dólares en una maleta procedente de Venezuela a la campaña de la presidenta Cristina Fernández en Argentina (2011). Como se verá más adelante, los casos de financiamiento público ilícito a través de cuentas confidenciales o partidas encubiertas han generado numerosas crisis políticas y han colocado a varios presidentes en situaciones límite, entre ellos a Fernando Collor de Mello en Brasil; a Carlos Andrés Pérez, en Venezuela; a Jamil Mahuad, en Ecuador; a Ernesto Samper, en Colombia; a Arnoldo Alemán, en Nicaragua y a Alfonso Portillo, en Guatemala.

Cabe señalar, en el mismo sentido, el riesgo de que los procesos de descentralización emprendidos en casi toda la región faciliten la captación de las instituciones por parte del crimen organizado, habida cuenta del costo generalmente limitado de las campañas locales. Otro elemento que debe tomarse en cuenta es el sistema electoral de voto preferente, que aumenta el gasto de las campañas e incrementa la personalización de la política, a la vez que hace más difícil controlar el gasto electoral en el interior de los partidos.

3.2. La compra de influencias y los conflictos de interés

Aun en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provengan de fuentes cuestionables ni sean 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 se manejen y del grado de discrecionalidad con que operen los tomadores de decisión. En palabras utilizadas por la célebre sentencia de Buckley *vs.* Valeo en el contexto estadounidense, las contribuciones privadas no solo pueden afectar los procesos democráticos por los intercambios corruptos a los que efectivamente den lugar, sino también por la apariencia de corrupción que generan con frecuencia. La actual crisis política que vive Brasil, consecuencia del escándalo denominado “Petrolao” (que involucra a grandes empresas públicas —Petrobras— y privadas, entre ellas las principales

constructoras brasileras, y a numerosos políticos —muchos de ellos de muy alto rango y pertenecientes a diversas fuerzas políticas) es un claro ejemplo de esta patología. Crisis similares aquejan a países tales como Guatemala y Chile entre otros.

Otro aspecto relevante a considerar es el caso de los medios de comunicación privados, que a través de las tarifas diferenciadas (o incluso gratuitas) que ofrecen a los partidos y a los candidatos, han devenido en un crucial donante en especie en varios países. Existen casos debidamente documentados que ponen en evidencia la potencial colusión entre los propietarios de los medios y los funcionarios encargados de regular las frecuencias del espectro electromagnético, sino también como instancias de palpable inequidad debido al acceso diferenciado a los medios concedido a candidatos y partidos durante las campañas electorales.

3.3. *Las inequidades electorales graves*

Aunque resultaría 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 claro que puede crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, la distribución de recursos groseramente desigual puede dar una apariencia de inequidad capaz de afectar la legitimidad de los resultados electorales.

Aún más serios son los casos en que las inequidades 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. Aunque en casi toda la región el tema forma parte habitual del prontuario de alegatos de los partidos de oposición, los casos de las elecciones presidenciales en Argentina, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, Bolivia y Venezuela, con énfasis especial en los casos de reelecciones presidenciales, pueden mencionarse como ejemplos en los que *prima facie* las acusaciones no han estado desprovistas de mérito.

Nada de esto es bueno para la democracia. Sin embargo, algunos de los casos citados contienen una advertencia fundamental: las disparidades detectadas obstaculizan, mas no impiden, el triunfo de las fuerzas políticas que compiten en situación de clara desventaja.

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

Una democracia funcional requiere un sistema de partidos estable, no demasiado fragmentado ni polarizado y caracterizado por dinámicas centrípetas y no centrífugas. Asimismo, requiere partidos sólidos, capaces de alimentar continuamente el proceso político y de ser algo más que maquinarias electorales. Ambos requerimientos son de particular importancia en los regímenes presidenciales que prevalecen en la región, que muestran una gran propensión 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 es capaz de crear incentivos que afectan marginalmente su institucionalización, democracia interna, niveles de transparencia y comportamiento. De manera más directa, las reglas de financiamiento —y en particular el monto y el método de desembolso elegido para los subsidios estatales, donde estos existen— pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos y en su consolidación como agrupaciones con vida permanente.

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

4. Instrumentos de regulación en perspectiva comparada

El papel del dinero en la actividad política democrática puede regularse mediante una amplia gama de instrumentos legales, cuya presencia y combinación dan forma al sistema de financiamiento político (SFP). En este trabajo definimos el SFP como *el conjunto de normas que regulan el flujo de recursos económicos hacia y desde el sistema político*. Y constituye 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 y para los estudiosos de esta materia, toda vez que supone una ardua tarea identificar nítidamente los efectos de

cada instrumento de regulación y elaborar prescripciones a partir de esos efectos.

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

Contrariamente a la percepción habitual, los países de América latina muestran 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 (1957 y 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, especialmente en los últimos 30 años, como se desprende del cuadro VI.1.

CUADRO VI.1. *América latina: año de introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales.*

País	Año
Argentina	1957 (Indirecto) y 1961 (Directo)
Bolivia	Incorporado en 1997, suprimido en 2008
Brasil	1971
Colombia	1985
Costa Rica	1956
Chile	1988 (Indirecto), 2003 (Directo)
Ecuador	1978
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Honduras	1981
México	1973 (Indirecto), 1987 (Directo)
Nicaragua	1974
Panamá	1997
Paraguay	1990
Perú	1966 (Indirecto), 2003 (Directo)
Rep. Dominicana	1997
Uruguay	1928
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999

Fuente: Elaboración propia.

Se ha avanzado en la adopción de normas y, ayudado en parte por una prensa cada vez más incisiva, el tema del financiamiento político se ha instalado definitivamente en la discusión pública. Esto último es, en sí mismo, un progreso considerable. Sin embargo, como se ha señalado, persisten abundantes y graves riesgos derivados de la inadecuada regulación y, en particular, de la pobre ejecución de los controles existentes.⁷

Se analiza a continuación los regímenes de financiamiento político que existen en América latina, sus principales características y tendencias de la reforma en la materia.

4.1. El régimen de financiamiento político

Los sistemas de financiamiento vigentes en la mayoría de los países de la región se caracterizan de manera predominante por la existencia de una regulación profusa, niveles de transparencia bajos, órganos de control débiles, régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Sin embargo, existen diferencias sustantivas al respecto en las legislaciones y en los objetivos que persiguen. Una tipología de los esquemas de financiamiento incluye las siguientes categorías:

- **Financiamiento público:** se refiere al empleo de recursos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Puede hacerse de manera directa, transfiriendo a los partidos dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales.
- **Financiamiento privado:** proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares. Incluye los aportes de militantes y simpatizantes de los partidos.

⁷ Extensos análisis comparados de las reglas de financiamiento político en América latina pueden encontrarse en Pilar DEL CASTILLO y Daniel ZOVATTO G., *La financiación de la política...*, op. cit., 1998; Manuel CARRILLO ET AL. (coords.), *Dinero y contienda político-electoral...*, op. cit., 2003; Steven GRINER y Daniel ZOVATTO G. (coords.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América latina*, OEA-IDEA, San José, Costa Rica, 2004; Daniel ZOVATTO G., “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en Dieter NOHLEN, Daniel ZOVATTO G., José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ y José THOMPSON, *Tratado de derecho electoral comparado de América latina*, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE, México, 2007.

- **Financiamiento mixto:** cuando concurren de manera simultánea fondos públicos y privados para los partidos y sus campañas.

4.1.1. Financiamiento público

La importancia de los partidos para la representación de la pluralidad política y la necesidad de consolidarlos y afianzarlos en los sistemas políticos —sobre todo en aquellos que atravesaron largos periodos de autoritarismo— han sido fundamento de leyes y procedimientos para otorgarles acceso a recursos públicos y otras prerrogativas.

Debido a que estas agrupaciones políticas desempeñan un papel fundamental en los sistemas democráticos representativos, los defensores del financiamiento público consideran que asegurar que dispongan del apoyo y condiciones para su existencia e institucionalización forma parte del interés público, por lo que el Estado debe proveerlos.

El reconocimiento anterior coincide, además, con el estatus jurídico que hoy en día tienen los partidos políticos en la mayoría de las legislaciones de la región. En efecto, en América latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que considera a los partidos como asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de interés general, atribuyéndoles, por lo tanto, el derecho de ser sujetos de financiación pública.

Este tipo de financiamiento goza de una larga tradición en los países latinoamericanos. De manera similar, en muchos regímenes políticos de Europa occidental se optó por él como medida para evitar o acotar la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Sin duda, ese es uno de los objetivos centrales de las legislaciones que contemplan el financiamiento público: garantizar la independencia de los partidos de los grupos de interés que persiguen fines meramente particulares y evitar la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones sobre los partidos y los poderes públicos. La preocupación principal es que la dependencia de los fondos privados altere el comportamiento de los representantes, antes y después de las elecciones y, de ese modo, distorsione el sistema de representación política.

Si las contribuciones y donaciones privadas se otorgan como moneda de intercambio de beneficios, favores y decisiones especiales, los compromisos adquiridos a cambio del financiamiento pueden reducir considerablemente el margen de acción de los políticos una vez que han llegado al poder. En efecto, la dependencia del financiamiento privado podría conducir a la captación de las decisiones del poder político por parte de los grupos de interés y provocar desviaciones significativas en el proceso de formula-

ción de políticas públicas, en detrimento de la representación de los demás ciudadanos.

Existen también otros argumentos en favor del financiamiento público. Además de acotar la influencia de los grupos de interés en el diseño e implementación de las políticas públicas, los subsidios estatales a los partidos se han visto como una forma de transparentar el origen y gasto del dinero involucrado en la competencia política, ejercer mayor control sobre las finanzas partidarias y someterlas a la vigilancia de los órganos de fiscalización y control del erario público. Desde este ángulo, si los partidos dependen de los fondos privados, se dificulta la fiscalización de sus operaciones financieras, la procedencia de los recursos se vuelve más incierta y se amplía el margen para la corrupción.

Otra razón vertebral por la que se ha impulsado el financiamiento público de los partidos es su importancia para generar equidad en las contiendas electorales e impulsar la ampliación de la representación política a nuevas fuerzas. Sobre todo en sistemas donde la competencia política abierta se advierte incipiente o como una característica nueva del régimen, la inyección de recursos públicos puede utilizarse como catalizador del pluralismo y como herramienta para nivelar el terreno de la competencia. El financiamiento con recursos de los contribuyentes actúa, en esos escenarios, como garante y promotor de condiciones equitativas en la competencia democrática.

Se trata, quizá, del argumento más poderoso para favorecer la inyección de dinero público y otras prerrogativas en el sistema de partidos: neutralizar las ventajas que la riqueza y el acceso a recursos desiguales proporcionarían en los procesos electorales, convirtiéndose en auténticas pesas para inclinar la balanza en la integración de los espacios de representación política. Aunado a ello, la distribución apropiada de este tipo de financiamiento fortalece la competencia interpartidista y, dependiendo de la forma en que se regule, puede utilizarse también como un mecanismo para abrir el sistema partidario a nuevos competidores. En efecto, dado que los partidos requieren una gran capacidad organizativa y arraigo para recaudar sus propios ingresos, sin financiamiento público puede inhibirse el surgimiento de fuerzas políticas y provocarse un hermetismo poco saludable en el sistema partidario.

Cabe señalar que el financiamiento público no solo corresponde al otorgamiento de dinero del erario, sino que incluye diversos métodos de subsidios y exenciones. Esto comprende, por ejemplo, el acceso gratuito a los medios de comunicación, lo cual añade la ventaja adicional de significar un ahorro en el gasto electoral de partidos y candidatos.

4.1.2. *Financiamiento privado*

No obstante las ventajas y argumentos mencionados, el financiamiento público es también objeto de críticas. La estatización, burocratización y osificación de los partidos —es decir, su dependencia económica crónica de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad— se han señalado como consecuencias perniciosas del esquema. Otro tipo de riesgos que podrían generarse por un financiamiento estatal excesivo es que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido respecto de sus bases y reduzca su necesidad de acrecentar el volumen de afiliación partidaria. Incluso, el acceso a vastos recursos estatales puede incentivar la formación de partidos que, sin un sustrato social amplio y sin mejorar sustancialmente la representación democrática, encuentran en el régimen una llave abierta que, al menos temporalmente, significa que a sus élites un jugoso negocio.

En contraposición, el financiamiento privado puede generar un círculo virtuoso entre los partidos y los ciudadanos. La necesidad de recurrir a sus contribuciones para desempeñar sus actividades acerca a los candidatos hacia sus electores, los sensibiliza sobre sus necesidades y demandas, y vincula su éxito electoral y profesional con los aportes que aquellos realicen. Además, constituye un poderoso incentivo para que los partidos recluten nuevos miembros y extiendan su presencia social. No solo eso, la posibilidad de realizar donaciones abre también un nuevo canal para la participación política, una vía legítima de expresión y apoyo en un régimen democrático. Se argumenta que los ciudadanos deben tener la posibilidad de apoyar económicamente a un candidato o partido con el que simpatizan.

En este punto, se advierte ya la importancia no solo del origen del financiamiento, sino del marco regulatorio que lo acompaña y que, en buena medida, condiciona la satisfacción de los objetivos que se persiguen. Si bien estos argumentos favorecen un modelo que incluye recursos privados en la financiación política, es evidente la relevancia de los límites a las contribuciones, la diferenciación entre las personales y las de organizaciones o corporaciones, y la transparencia y apertura con que ocurran. Una medida común, por ejemplo, es establecer que los nombres de quienes hacen aportaciones y los montos se hagan públicos, al tiempo que se limita su cuantía. Así, la información de los donantes de un candidato es pública y se establecen límites para evitar el tráfico de influencias y la dependencia de un número reducido de grandes contribuyentes. En suma, con mecanismos de control efectivos y otra serie

de garantías, el financiamiento privado puede verse a la vez como una prueba y como un motor del sano arraigo de los partidos en las sociedades en que operan.

4.1.3. Financiamiento mixto

Los regímenes de financiamiento mixto han buscado conciliar las ventajas que comprenden los esquemas de origen público y privado de los recursos. La principal decisión en este punto es, por supuesto, determinar los porcentajes y el peso que corresponderá a cada tipo de fuente, de acuerdo con las prioridades y objetivos que cada sistema busca satisfacer. En algunos países, por ejemplo, se establece que el financiamiento privado deberá ser menor al monto de los fondos públicos otorgados para, sin renunciar a sus ventajas, evitar que termine por trastocar las condiciones de competencia y obstaculice el desarrollo y consolidación de pequeños partidos.

El gran atractivo de este esquema reside en el hecho de que la combinación de recursos públicos y privados puede, en efecto, fortalecer y mantener las condiciones para la competencia equitativa, proteger la independencia de los partidos y, a la vez, compensar los posibles riesgos burocratizadores del financiamiento público puro y promover una vinculación directa entre ciudadanos y partidos, sobre todo cuando los fondos privados provienen de numerosas y pequeñas contribuciones, en lugar de pocas y grandes sumas de dinero.

Una vez más, la consecución de estos objetivos depende también, centralmente, de la regulación complementaria que redondee y tutele estos principios. En este sentido, los regímenes de financiamiento contemplan también una gama de prohibiciones y mecanismos de vigilancia y fiscalización. Ello incluye, por ejemplo: la prohibición a las contribuciones de los gobiernos en cualquier nivel y de las donaciones desde el extranjero; el establecimiento de la facultad de fiscalización desde una autoridad autónoma, y las obligaciones de los partidos de transparentar sus cuentas y rendir informes sobre ellas.

5. Regulación y tendencias del financiamiento de la política en América latina

Un examen comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra que todos los ordenamientos electorales regulan el tema del financiamiento político, si bien en términos, modalidades y grados de in-

tensidad variados. A manera de ejemplo, países como Chile, El Salvador, Guatemala y Perú, antes caracterizados por su exigua regulación, en los últimos años han aprobado leyes que procuran regir más detalladamente la financiación política.⁸

Vemos, pues, una tendencia creciente a ampliar la regulación en materia del financiamiento político, en todos sus vértices: la procedencia de los recursos; las modalidades de entrega; los campos de utilización; los límites aplicables en los ingresos y gastos; los órganos y mecanismos de vigilancia y fiscalización, y las sanciones por incumplimientos y violaciones. No obstante, debe mencionarse que las diferencias entre países son aún sustanciales. A continuación se traza un panorama general del estado en que se encuentran las legislaciones latinoamericanas en este ámbito.

5.1. Origen y destino de los recursos

En relación con la procedencia de los recursos, predomina en la región— con excepción de Bolivia y Venezuela— el financiamiento mixto, en el que los partidos políticos reciben, en diferentes proporciones, tanto fondos públicos como privados para sus campañas electorales y para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. Si bien en algunos casos, como el de México, prevalecen los fondos públicos sobre los privados, en la mayoría de los países el financiamiento privado aparece mayoritario.

En los 16 países restantes existen sistemas de financiamiento estatal mixto. Esta modalidad combina las subvenciones directas (en dinero, bonos o préstamos) e indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, exoneraciones, entre otros).

En lo que respecta al financiamiento público directo, las legislaciones suelen destinar los recursos explícitamente para ciertas actividades. Existe una tendencia a favor del destino de fondos para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluidas actividades como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios. En el cuadro VI.2 se desglosa la asignación de los recursos por país.

⁸ En el caso de Chile, cabe tomar en cuenta que el 11 de abril de 2016 se promulgó la nueva ley sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia (que regula el financiamiento político), ley número 20900, la cual introdujo cambios muy importantes en esta materia. En Guatemala, en junio de 2016, se aprobó una reforma electoral (Dictamen 01-2015 del Congreso de la República) que regula más detalladamente diversos aspectos del financiamiento político.

CUADRO VI.2. *Actividades objeto de financiamiento público directo en América latina*

País	Electoral y partidario	Solo electoral	Solo partidario	Investigación y fortalecimiento
Argentina	Sí	No	No	Sí
Bolivia	No	No	No	No
Brasil	Sí	No	No	Sí
Colombia	Sí	No	No	Sí
Costa Rica	Sí	No	No	Sí
Chile	Sí	No	No	Sí
Ecuador	Sí	No	No	No
El Salvador	Sí ¹	No	No	No
Guatemala	Sí	No	No	Sí ²
Honduras	No	Sí	No	No
México	Sí	No	No	Sí
Nicaragua	Sí	No	No	No
Panamá	Sí	No	No	Sí
Paraguay	Sí	No	No	Sí ³
Perú	No	No	Sí	Sí
Rep. Dominicana	Sí	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No
Venezuela	No	Sí ⁴	No	No

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana. Actualizada a setiembre, 2016.

¹ En período no electoral, los partidos tienen derecho a acceso gratuito a los medios de comunicación de radio y televisión, propiedad del Estado.

² Treinta por ciento para la formación y capacitación de afiliados. (Art. 21-Bis, Decreto 1-85).

³ Para el financiamiento de las actividades de formación y capacitación de ciudadanos, simpatizantes y afiliados, e investigación de la realidad nacional, los partidos deberán destinar no menos de 30 % de lo que reciban en concepto de aporte estatal.

⁴ Hasta ahora, solo en elecciones referendarias, además restringido a franjas de publicidad en TV. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala en su artículo 67: "No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos procedentes del Estado". El Consejo Nacional Electoral ha interpretado que esa norma constitucional no impide financiar la publicidad de las opciones a favor o en contra de una propuesta referendaria.

5.2. Distribución del financiamiento público

Los métodos de distribución del financiamiento público directo son fundamentalmente de tres tipos: *i*) método proporcional a la fuerza electoral; *ii*) método combinado, en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral, y *iii*) método en el que una parte se distribuye proporcionalmente a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria.

En relación con la distribución a partir de la fuerza electoral, resulta razonable considerar el grado de arraigo social de cada partido y su caudal electoral para dotar de cierta estabilidad al sistema de partidos y permitir su consolidación con mayor presencia electoral. Sin embargo, hay que considerar también que este criterio tiende a prolongar las desigualdades entre los llamados partidos grandes y los pequeños, así como con los de reciente incorporación en la contienda político-electoral.

Los propulsores de la igualdad señalan que estos requisitos bloquean el acceso de nuevas opciones y pueden crear “una suerte de pugna entre *insiders* y *outsiders* de la arena electoral” (Woldenberg en Carrillo et. al., 2003, p.23). Para atemperar este efecto, algunos países emplean una combinación entre criterios de proporcionalidad y de equidad.

5.3. Momento del otorgamiento de los recursos

Con respecto al momento en que se otorgan los recursos públicos a los partidos, predominan en la región las fórmulas que distribuyen una parte antes de las elecciones y otra después (en 11 países), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (en dos países) y, en tercer lugar, por el que se entrega antes de las elecciones (en un país).

Se trata de un elemento importante, pues se vincula con las facilidades y oportunidades de los nuevos partidos para formarse y mantenerse. Por ejemplo, si la entrega del subsidio se realiza con posterioridad a las elecciones, se desfavorece a partidos de reciente creación con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia.

No obstante, el subsidio posterior, que adquiere la calidad de reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma, este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que registren y reporten, en forma detallada y transparente, sus ingresos de origen privado y sus gastos reales.

El cuadro VI.3 desglosa el momento en que se otorgan los recursos a los partidos políticos en cada uno de los países analizados.

CUADRO VI.3. *Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales en América latina*

País	Previo	Posterior	Previo y posterior	Facilidades para nuevos partidos	Otros (financiamiento permanente)
Argentina	Sí	No	No	Sí	Sí
Bolivia	No	No	No	No	No
Brasil	No	No	Sí	No	Sí
Colombia	No	No	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	No	No	Sí	No	Sí
Chile	No	No	Sí	Sí	No
Ecuador	No	No	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	No	Sí	Sí	No
Guatemala	No	No	No	No	Sí
Honduras	No	No	Sí	Sí	No
México	No	No	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	No	Sí
Panamá	No	No	Sí	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	No	No	Sí
Perú	No	No	No	No	Sí
Rep. Dominicana	No	No	Sí	No	Sí
Uruguay	No	No	Sí	No	No
Venezuela	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana. Actualizada a setiembre, 2016.

5.4. Barreras legales al financiamiento público

En 14 de los 16 países de la región que otorgan financiamiento público existe algún tipo de barrera legal para acceder al mismo (Cuadro VI.4). Estas barreras se refieren específicamente a que los elegibles para dicho subsidio obtengan un mínimo de respaldo electoral o cuenten con representación parlamentaria.

Este tipo de disposiciones son necesarias para garantizar el uso eficiente de los recursos y evitar el despilfarro. Por ejemplo, cuando el financiamiento es posterior a los comicios y el reembolso de recursos está condicionado a la

obtención de un porcentaje mínimo de votos, se puede combatir mediante esta vía la formación de partidos meramente rituales que, sin una base social consistente, encuentran redituable entrar a la política. Por supuesto, las barreras y condicionantes deben encontrar un equilibrio con las facilidades y oportunidades para nuevas fuerzas, de modo que no asfixien y constriñan la representación política.

CUADRO VI.4. *Financiamiento público directo en América latina: condiciones para acceder al financiamiento y barrera legal*

Países	Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal	Criterio de distribución
Argentina	<p>Actividades permanentes: 80 % de los recursos disponibles para el aporte anual dirigido al desenvolvimiento institucional debe distribuirse en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Es requisito para participar en esta distribución acreditar haber obtenido al menos 1 % de sufragios calculado sobre el padrón electoral. El restante 20 % se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos reconocidos.</p> <p>Aportes para la campaña electoral en elecciones presidenciales: 50 % del monto total a distribuir, asignado por el Presupuesto General, se divide de manera igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50 % se reparte entre los 24 distritos, en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada tal operación, se distribuye a cada agrupación política en forma proporcional a la cantidad de votos que haya obtenido en la elección general anterior para la misma categoría.</p> <p>Para los comicios legislativos, y tratándose de la elección de diputados nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los 24 distritos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, 50 % del monto resultante para cada distrito se distribuirá en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50 %</p>	

	<p>se distribuirá a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría.</p> <p>En el caso de los senadores nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los ocho distritos que renuevan esos cargos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, 50 % del monto resultante para cada distrito se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50 % a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría.</p>	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
Bolivia	—	—
Brasil	<p>Art. 41-A. 5 % (cinco por ciento) del total del Fondo Partidario se destinará en partes iguales a todos los partidos que hayan registrado sus estatutos ante el Tribunal Supremo Electoral, y 95 % (noventa y cinco por ciento) del total del Fondo Partidario se distribuirá entre los partidos que tengan representación en el Congreso Federal y de forma proporcional a los votos que hayan obtenido en la última elección de Diputados (Art. 41-A. de la ley 9096/95, contenido en la Ley N° 11.459 de 2007).</p>	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
Colombia	<p>El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos políticos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de financiación política, usando criterios de equidad y fuerza electoral establecidos en el artículo 17 de la Ley Estatutaria 1475.</p> <p>Para la financiación de las campañas electorales a través del sistema de reposición por votos válidos, se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos legales:</p> <p>1. Para alcaldías y gobernaciones tienen derecho a reposición de votos los candidatos que hubieren obtenido 4 % de los votos válidos depositados en esa elección.</p>	

	<p>2. Para listas a corporaciones públicas, las listas que hayan obtenido 50 % o más del umbral determinado para la respectiva corporación.</p> <p>3. En la elección de presidente de la República se le reconocerá reposición a los candidatos que hayan obtenido una votación igual o superior a 4 % de los votos válidos depositados.</p> <p>Si no se hubiese obtenido el derecho a la financiación estatal, el beneficiario del anticipo debe devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de elección, excepto en el caso de las campañas presidenciales, en las que no habrá lugar a la devolución del monto recibido por concepto de anticipo, siempre que se hubiese gastado de conformidad con la ley.</p>	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
Costa Rica	<p>Partidos que obtengan al menos 4 % de los sufragios válidos para la elección de Presidente de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, a nivel nacional o en alguna provincia en particular, o elijan por lo menos un diputado. Tratándose de elecciones municipales, que se celebran en un momento distinto, reciben contribución los partidos que obtengan 4 % en el cantón respectivo o que elijan al menos un regidor. La Constitución establece en el artículo 96 que para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el TSE.</p>	Fuerza electoral
Chile	<p>20 % del financiamiento público se distribuye entre todos los partidos de acuerdo al número de regiones en que esté constituido y el 80 % restante entre todos los partidos que tienen representación parlamentaria, de acuerdo al resultado electoral que hayan obtenido en la última elección. El 10 % de este monto debe destinarse a fortalecer la participación política de las mujeres.</p>	Mixto (equidad y representación parlamentaria)
Ecuador	<p>Partidos que obtengan uno de los siguientes requisitos: a) al menos 4 % de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales</p>	

	consecutivas a nivel nacional; b) al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; c) 8 % de las alcaldías; d) por lo menos un concejal en cada uno de al menos 10 % de los municipios del país.	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
El Salvador	Partidos políticos o coaliciones que participen en las elecciones tienen derecho a recibir del Estado una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa, y para Concejos Municipales. Los partidos políticos que participen en una segunda elección presidencial tendrán derecho a recibir, por cada voto válido obtenido en esa elección, una cantidad igual a 50 % de lo pagado en las primeras elecciones.	Fuerza electoral
Guatemala	Partidos que obtengan al menos 5 % del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales. El cálculo se hace tomando como base la mayor cantidad de votos válidos recibidos, o para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, o en el Listado Nacional para los cargos de Diputados al Congreso de la República. Se exceptúan del requisito del 5 % los partidos que obtengan por lo menos una diputación al Congreso de la República, quienes recibirán igualmente financiamiento.	Fuerza electoral
Honduras	Haber obtenido un mínimo de 10 000 votos en la planilla más votada (Presidente, Congreso Nacional, Corporaciones Municipales) en la elección anterior.	Fuerza electoral
México	3% del total de votos válidos emitidos en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o Presidente de la República. Para los partidos nuevos, constituidos después de una elección, tener el registro legal.	Mixto (fuerza electoral / equidad)
Nicaragua	Para partidos nacionales (excluye a los partidos regionales): <ul style="list-style-type: none"> • Obtener al menos 4 % de los votos válidos en las elecciones nacionales. 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener al menos el número de diputados mínimos necesarios (4) para integrar una bancada parlamentaria. 	Fuerza electoral
Panamá	<p>Financiamiento preelectoral:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para los partidos políticos: tienen que comunicar su decisión de participar en las elecciones y haber hecho postulación presidencial. 2. Para los candidatos de libre postulación: deben haber sido reconocidos como tales por el Tribunal Electoral, luego del cumplimiento de los requisitos personales y de la recaudación de firmas de respaldo en un número igual o mayor a 4 % de los votos válidos emitidos en la última elección para el cargo de que se trate. Si hay más de tres candidatos que califiquen, solo pueden participar en las elecciones los tres que más firmas hayan recaudado. <p>Financiamiento postelectoral:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para los partidos políticos: deben haber subsistido como tales, a base de haber obtenido un número de votos igual o mayor a 4 % del total de los votos válidos emitidos en cualquiera de las cuatro elecciones que se celebran: Presidente, diputados, alcaldes o representantes de Corregimiento, la que le fuera más favorable. 2. Para los candidatos de libre postulación: deben haber ganado el cargo al cual aspiraban. 	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
Paraguay	Estar debidamente reconocidos e inscritos, y haber obtenido un número de votos en las últimas elecciones para el Congreso no inferior a 2 % del padrón electoral. En el caso de las alianzas, el aporte se distribuye proporcionalmente al número de bancas que ocupe cada partido que hubiere integrado la misma en la Cámara de Senadores.	Mixto (fuerza electoral/ representación parlamentaria)
Perú	Obtener representación en el Congreso.	Mixto (fuerza electoral/equidad): 40 % en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y 60 % en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

República Dominicana	Estar legalmente reconocidos y mantener este reconocimiento mediante la obtención de un mínimo de 2 % de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales o tener representación en el Congreso o la Sala Capitular.	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
Uruguay	Obtener votos en la elección nacional o en la municipal, y haber presentado la declaración jurada de gastos de campaña en tiempo y forma de acuerdo con la Ley N° 18.485. Para obtener financiamiento permanente se requiere tener representación parlamentaria.	Fuerza electoral
Venezuela	N/A	—

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana. Actualizada a setiembre, 2016.

N/A: No aplica

5.5. Acceso a los medios de comunicación

Una particularidad de las campañas políticas actuales es la importancia que se atribuye al desarrollo de las contiendas en los medios de comunicación masiva. Sin duda, la radio y la televisión son vías primarias para la difusión de información política y la persuasión de los votantes; en ellas se construye parte fundamental de la imagen de los candidatos y partidos y se establece contacto con los ciudadanos. Incluso las estrategias partidarias y las campañas electorales se diseñan e implementan, en buena medida, alrededor de la propaganda en estos medios, que se han convertido en factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con el electorado.

Por estas razones, el apoyo sustancial a señalar dentro del financiamiento público indirecto en la región lo constituye el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados. En 16 países (89 %) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios estatales o privados, o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral. La regulación, no obstante, muestra varias diferencias. Algunos contemplan, por ejemplo, espacios gratuitos para la difusión de mensajes y, simultáneamente, permiten la compra de espacios. En cambio, países como Brasil, Chile, México, Argentina y Guatemala cuentan con una franja electoral gratuita combinada con la prohibición de comprar espacios políticos en los medios.

CUADRO VI.5. Acceso a los medios de comunicación en América latina

País	Prohibición de propaganda pagada en los medios	Acceso gratuito a los medios	Fórmula de distribución de tiempos y espacios
Argentina	Sí	Sí	La cantidad de los espacios se distribuye —para las elecciones primarias y para las generales— asignando 50 %, por igual, entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen precandidatos, y el restante 50 % en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría de diputados nacionales. La distribución de los horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral se realiza por sorteo público, debiendo asegurarse a todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas de candidatos la rotación en todos los horarios y, al menos, dos veces por semana en horario central. En medios públicos y privados.
Bolivia	No	Sí	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos. Solo en medios públicos.
Brasil	Sí (Radio y televisión)	Sí	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, 2/3 dividido proporcionalmente al número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados. En medios públicos y privados.
Colombia	No	Sí	Dentro de los dos meses anteriores y hasta 48 horas antes de la elección, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos y los promotores del voto en blanco tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación que hacen uso del espectro electromagnético, proporcionalmente al número de elegidos, para las campañas de sus candidatos u opciones a la Presidencia de la República y de sus listas al Congreso

			de la República. En el caso de propaganda electoral en circunscripciones territoriales, el órgano electoral debe asignar gratuitamente espacios con cobertura en las correspondientes circunscripciones. Se otorgará igual número de espacios a cada una de las listas, candidatos u opciones electorales inscritas en cada franja de transmisión, razón por la cual se asignará el número de espacios necesarios para garantizar la igualdad.
Costa Rica	No	No	—
Chile	No ¹	Sí ²	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos. Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. En televisión de señal abierta pública y privada. Al conjunto de candidaturas independientes corresponde un tiempo equivalente al partido político que haya obtenido menos votos en la última elección, el que se divide entre ellas por partes iguales.
Ecuador	No	Sí	—
El Salvador	No	Sí	Durante los cinco días anteriores a la suspensión de la campaña electoral hay acceso gratuito y equitativo solo en los medios estatales. En cada estación de radio y televisión del Estado se dispondrá de un espacio temporal destinado a divulgar propuestas electorales, con una duración de 30 minutos. La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye en proporción al número de diputados de cada grupo parlamentario en la Asamblea Legislativa al momento de realizarse la elección. En esa distribución, los partidos que participan por primera vez tendrán un tiempo equivalente al del partido que obtenga la menor adjudicación.

			En periodo no electoral, los partidos políticos tienen acceso gratuito a los medios de radio y televisión, propiedad del Estado, en una franja informativa mensual de 60 minutos, la cual se distribuye proporcionalmente en atención a la cantidad de votos obtenidos en la elección legislativa anterior, y siempre y cuando hayan obtenido al menos un escaño en la Asamblea Legislativa.
Guatemala	Sí	Sí	Por igual entre partidos. El TSE formulará un plan de distribución igualitaria de espacios y tiempos, diferenciando entre presidencia, diputaciones y corporaciones municipales. En esa distribución igualitaria, se determina lo siguiente: para la presidencia un 50 %, para diputaciones un 25 % y para corporaciones municipales un 25 %, quedando la facultad del candidato, para que en el caso de diputaciones y corporaciones municipales se pueda ceder, total o parcialmente, el espacio o tiempo en favor del candidato a la presidencia. No tiene derecho al 50 % regulado el partido político que no postule candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Ninguna entidad o persona puede contratar en medios de comunicación para fines electorales.
Honduras	No	No	—
México	Sí	Sí	En período electoral, incluidas precampañas, 70 % se distribuirá a los partidos con o sin representación pero con registro vigente, en proporción a su fuerza electoral conforme con la última elección para diputados federales, y 30 % en forma igualitaria. En este 30 % se considerará a los partidos de nuevo registro. En medios públicos y privados.
Nicaragua	No	No	Para las elecciones nacionales el Consejo Supremo Electoral garantiza por igual a todos los partidos políticos o alianzas el

			<p>acceso a los medios estatales y privados radiales y televisivos, estableciendo límites máximos de tiempo o espacio permitido para cada partido o alianza. Dentro de esos límites, el uso efectivo quedará determinado por el principio de libre contratación.</p> <p>Para las elecciones municipales y regionales el Consejo Supremo Electoral garantiza por igual a los partidos políticos o alianzas el acceso a los medios estatales radiales y televisivos, estableciendo límites mínimos (para medios radiales) y máximos. Dentro de esos límites el uso efectivo quedará determinado por el principio de libre contratación.</p>
Panamá	No	Sí	<p>Por igual entre partidos, pero solo en medios de comunicación que administre el Estado.</p> <p>El tiempo que no sea utilizado por los partidos podrá ser utilizado por el Tribunal Electoral para promocionar educación cívica y electoral.</p> <p>Para las elecciones celebradas en 2014, el TE emitió una reglamentación reconociendo el derecho a franja en el sistema estatal de radio y televisión tanto a los partidos políticos como a los candidatos de libre postulación (Decreto 7 del 3 de marzo de 2013).</p>
Paraguay	No	Sí	<p>Por igual entre partidos, durante los 10 días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral. En medios públicos y privados.</p>
Perú	No	Sí	<p>La mitad se distribuye por igual entre partidos y la mitad proporcionalmente a la representación parlamentaria. Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de minutos. En medios públicos y privados.</p>

República Dominicana	No	Sí	Por igual entre partidos. Solo en medios de comunicación del Estado.
Uruguay	No	Sí	Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual a 3 % de los habilitados para votar. Solo en medios públicos.
Venezuela	No	Sí ³	Como se trata de un referéndum, se establece un tiempo por igual para cada opción en competencia.

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana. Actualizada a setiembre, 2016.

¹ Es factible contratar propaganda en radioemisoras, TV por cable y prensa escrita. Se prohíbe solo en TV con señal abierta.

² Solo es gratuito en TV con señal abierta pública y privada.

³ Solo en el caso de elecciones referendarias.

5.6. Barreras legales al financiamiento privado

Entendemos por barreras legales al financiamiento privado a todos aquellos instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia las actividades políticas, ya sea controlando o prohibiendo el uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones “negativas” o “pasivas”), ya sea estimulando el uso de otras (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, ciertos tipos de donaciones privadas, aunque con niveles de intensidad muy dispares.

La situación normativa en América latina es consistente con esa descripción. Ante las preocupaciones de la penetración de dinero ilegal en la política y el riesgo de captación de los partidos por los grupos de interés, todos los países establecen restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, como se observa en el cuadro VI.6.

CUADRO VI.6. *Prohibiciones al origen de las contribuciones privadas en América latina*

País	Extranjeras	Organizaciones políticas y sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí	No	No	Sí
Guatemala	Sí	Sí	No	No	Sí
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	No	No	No	Sí
Panamá	Sí	No	Sí	No	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	No	No	Sí	No
Rep. Dominicana	Sí	No	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	No	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana. Actualizada a setiembre, 2016.

Las prohibiciones más comúnmente adoptadas son aquellas que pesan sobre las donaciones procedentes del extranjero, vigentes en todos los países, excepto Nicaragua. También destacan las prohibiciones de contratistas del Estado, presentes en más de la mitad de los países, y las de fuentes anónimas vigentes en 16 países.

Tales restricciones sobre las fuentes privadas de financiamiento buscan responder a los primeros dos riesgos descritos; esto es, intentan minimizar las oportunidades de compra de influencia por parte de donantes poderosos o controvertidos. Como sucede con otras medidas regulatorias de tipo restrictivo, los límites a las contribuciones suponen significativos problemas de aplicación, al demandar, como mínimo, la presencia de un extendido sistema de reporte y auditoría de los recursos utilizados por los partidos y

los candidatos, requisito quien ha dado pruebas de ser difícil de satisfacer aún en las democracias más desarrolladas.⁹

Asimismo, varios países han impuesto también límites en relación con los montos de las donaciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Sin embargo, cabe indicar que los límites a las contribuciones —particularmente cuando son excesivamente bajos— pueden conducir a resultados perversos. Así, medidas draconianas de completa prohibición de las contribuciones privadas, como las empleadas en Francia antes de 1988 y en India en el período 1969-1985, terminaron por incentivar prácticas de financiamiento opacas (Levush, 1991; Avril en Alexander y Shiratori, 1994). Por ello, no es sorprendente que muchas democracias, en particular en Europa occidental, sean reacias a establecer controles amplios sobre las contribuciones, y optan, en cambio, por restringir el peso financiero de los donantes privados por otros medios, tales como generosos sistemas de financiamiento público, cortas campañas electorales y severas restricciones sobre la publicidad electoral.

La experiencia latinoamericana demuestra la dificultad que existe a la hora de asegurar el cumplimiento de las restricciones legales, más aún cuando la legislación no establece los mecanismos y recursos necesarios para garantizar su eficacia o la sanción en caso de trasgresión. En ese sentido, una alternativa a las prohibiciones y limitaciones es utilizar mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación amplia dirigidos a aumentar la transparencia del financiamiento político.

5.7. Topes y límites al gasto electoral

La inyección de cantidades generosas de recursos a la vida electoral en varios países de la región fue concebida e implementada como un motor para impulsar la competencia política, robustecer la presencia de los partidos entre la ciudadanía y generar condiciones equitativas en el desarrollo de las

⁹ Sobre los obstáculos enfrentados por la Comisión Federal Electoral de los Estados Unidos (FEC, por sus siglas en inglés) para aplicar los topes a las contribuciones introducidos por la Federal Election Commission Act de 1974, véase Kenneth A. GROSS, “The Enforcement of Campaign Finance Rules: A System in Search of Reform”, en Anthony CORRADO, Thomas E. MANN, Daniel R. ORTIZ, Trevor POTTER y Frank J. SORAUF (eds.), *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Brookings Institution Press, Washington, 1997; FEC, *Annual Report*, 1998, pp. 31-34, y Francis J. SORAUF, *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, Yale University Press, New Haven, 1992, p. 185.

contendientes. Si bien esta estrategia ha permitido crear regímenes de verdadera competencia por los cargos públicos y ha aumentado la información política que poseen los electores para tomar sus decisiones, también es cierto que el gasto electoral se ha convertido en una fuente de insatisfacción ciudadana con el régimen político y un cauce por el que fluyen recursos que podrían asignarse a otras prioridades.

Por ello, los países latinoamericanos han buscado en general controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, o enfocando sus restricciones hacia rubros significativamente visibles y onerosos, como la publicidad electoral, con resultados disímiles. Incluso, en ciertos casos, la regulación se ha extendido a los límites del gasto en los procesos internos de selección de candidatos. La reforma constitucional y legal en materia electoral ocurrida en México entre 2007 y 2008, por ejemplo, dio origen a la figura de las “precampañas”, que se refiere precisamente a los procesos de competencia al interior de los partidos políticos. Se fijó un límite para su duración y para el gasto, y se contemplaron medidas de fiscalización.

Los topes generales de gastos son poco comunes entre las democracias, lo que refleja sus significativos problemas normativos y prácticos; la experiencia acumulada con los topes generales es, en el mejor de los casos, entretenera. Incluso los experimentos más exitosos, como los de 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.¹⁰

5.8. Órganos de control y régimen de sanciones

Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar el uso del dinero en la política y con un régimen eficaz de sanciones es funda-

¹⁰ 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 (un tope nacional de gastos operó por vez primera en la elección general de 2001). Entretanto, 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 desempeñado 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.

mental para dar viabilidad práctica a la reglamentación en materia de financiamiento político. En efecto, el cumplimiento de la ley exige una autoridad fuerte, investida con suficientes atribuciones para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instaurar procedimientos legales.

En este punto, los avances en los países latinoamericanos son asimétricos, si bien en todos existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento. En la mayoría de los casos se trata de los propios organismos electorales, como se muestra en el cuadro VI.7.

CUADRO VI.7. *Órganos de control del financiamiento de la política en América latina*

País	Entes de control
Argentina	Jueces federales con competencia electoral (uno por cada distrito) y Cámara Nacional Electoral con competencia en todo el país
Bolivia	Órgano Electoral
Brasil	Órgano Electoral
Colombia	Órgano Electoral
Costa Rica	Órgano Electoral
Chile	Órgano Electoral / Contraloría
Ecuador	Órgano Electoral
El Salvador	Órgano Electoral y Corte de Cuentas
Guatemala	Órgano Electoral
Honduras	Órgano Electoral
México	Órgano Electoral
Nicaragua	Contraloría General, Órgano Electoral, Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Panamá	Órgano Electoral/Contraloría
Paraguay	Órgano Electoral
Perú	Órgano Electoral (Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE)
Rep. Dominicana	Órgano Electoral / Contraloría
Uruguay	Órgano Electoral
Venezuela	Órgano Electoral

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana. Actualizada a setiembre, 2016.

Correlativamente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a sancionar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre estas sanciones

prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (17 países) y, por el otro, aunque en menor medida, las sanciones administrativas (10 países) o de otra índole que conllevan la eliminación del registro partidario o la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.

El cuadro VI.7 traza el panorama general en materia de sanciones por incumplimiento a las reglas de financiamiento.

CUADRO VI.8. Régimen de sanciones en materia de financiamiento de la política en América latina

País	Sanciones pecuniarias			Sanciones penales		Sanciones administrativas	Otras sanciones
	Por partido	Por candidato	Por donante	Por candidato	Por donante		
Argentina	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Bolivia	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
El Salvador	Sí	No	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	No	No	No	No	No	No
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
Paraguay	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No
Perú	Sí	No	No	No	No	No	No
República Dominicana	No	No	No	No	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana. Actualizada a setiembre, 2016.

Más allá de las características formales de la regulación, hay que considerar el nivel de aplicación de las sanciones, pues persisten serios vacíos y problemas que han provocado que, con frecuencia, las normas se convier-

tan en letra muerta. En términos generales, podemos afirmar que los sistemas de control en la región se caracterizan por:

1. La falta de leyes en algunos países y, a la inversa, en otros un conjunto de normas excesivamente complejo y difícil de aplicar;
2. La debilidad institucional y técnica de los organismos de fiscalización y control;
3. La falta de recursos y de autonomía de las agencias u órganos encargados respecto de los partidos políticos y los gobiernos. Algunos de ellos son integrados con criterios partidarios, por lo que difícilmente cuentan con la independencia de criterio necesaria para ejercer la labor de control;
4. La baja capacidad o disposición de los partidos políticos y sus candidatos para cumplir las leyes y reglamentos;
5. La ausencia de códigos de conducta y recursos insuficientes para el registro y el control contable de las finanzas partidarias;
6. La existencia de reglas que privilegian las sanciones más que los incentivos al cumplimiento;
7. Reducido número de organizaciones de monitoreo de la sociedad civil;
8. Sociedades permisivas en las que existen escasos incentivos para denunciar malas actuaciones.

Si bien esta descripción explica las características generales que prevalecen en América latina, en algunos países los avances son más significativos que en otros. Varios (entre ellos destaca Chile) han impulsado recientemente reformas que endurecieron las sanciones y fortalecieron a los órganos responsables de su aplicación. Puede constatarse también la introducción de medidas más rigurosas contra los transgresores, como privación de la libertad en diversos grados. Ocho países establecen sanciones penales, en algunos casos, dirigidas a candidatos y en otros, a los donantes. Únicamente un país no prevé sanción alguna en caso de trasgresión a las disposiciones legales: República Dominicana. En El Salvador se han introducido sanciones pecuniarias a los partidos políticos a partir de la reforma electoral de febrero de 2013. Por su parte, en Guatemala, en la reforma de 2016 se amplió el detalle de sanciones administrativas, penales (en caso de que la infracción constituya delito) y de otra índole, que afectan el régimen de financiamiento político.

Respecto de las sanciones cabe un último comentario: la existencia de un régimen efectivo de sanciones que respalden las regulaciones en materia

de financiamiento político es un requisito *sine qua non*. El propósito de las mismas no es criminalizar la política. En otras palabras, más que imponer castigos su objetivo debe ser prevenir violaciones graves a la legislación sobre el financiamiento político y favorecer su cumplimiento voluntario. La aplicación de sanciones debe verse como el último y menos deseable de los recursos. Ahora bien, tampoco pueden servir de incentivos perversos que alienten la violación de las normas (por el bajo costo que hay que pagar en caso de incumplimiento) ni que terminen alentando la impunidad. Es recomendable que las sanciones sean fáciles de entender, graduales y proporcionales, múltiples, disuasivas y oportunas. Es importante, asimismo, que las autoridades electorales trabajen en estrecha coordinación con los partidos (suministrando información, educando, capacitando, etc.) para favorecer el entendimiento y cumplimiento de las normas y evitar acudir (hasta donde sea posible) a una aplicación frecuente y generalizada de las sanciones.

El diagnóstico trazado muestra la necesidad y trascendencia de fortalecer los órganos de control y definir claramente sus atribuciones y procedimientos para dotarlos de plena autonomía, asegurar su imparcialidad y garantizar su eficacia. Con base en las principales debilidades identificadas, aquí se formulan algunas recomendaciones dirigidas a mejorar el funcionamiento y a fortalecer la eficacia de los órganos de control:

1. Simplificar las leyes y procedimientos aplicables.
2. Buscar un equilibrio entre la “sobre-regulación” y la “criminalización”. Como plantea De la Calle (2003: 6-10), “dada la debilidad institucional prevaleciente en la región, la ambición de penalizar puede provocar un proceso de degradación de la norma, y en este sentido la prudencia siempre debe acompañar cualquier intento de reforma en este campo”.
3. Establecer un régimen de sanciones riguroso y combinarlo con una estructura que incentive el cumplimiento.
4. Fortalecer la independencia de los órganos de control y dotarlos de suficientes recursos financieros, humanos y técnicos para hacer cumplir las leyes.
5. La autoridad de los órganos de control debe abarcar el monitoreo, la investigación y la persecución de las infracciones.
6. Dotar a los organismos correspondientes de instrumentos adecuados y efectivos, como el poder de citación, la protección para informantes y el acceso a cuentas bancarias. En este sentido, es recomendable levantar las

reglas del secreto bancario y tributario en lo que al financiamiento político se refiere, como han hecho recientemente México y Costa Rica (entre otros países) con muy buenos resultados.

7. Hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural.

8. Regular la obligación de partidos y candidatos de presentar informes de sus ingresos y de sus gastos.

9. Conducir auditorías aleatorias y periódicas en materia de verificación y control de los recursos financieros.

10. Transparentar y difundir ampliamente los resultados de las auditorías y los informes de los partidos políticos.

11. Establecer lineamientos y procedimientos claros en relación con los registros de donantes y establecer al interior de los partidos los consejos de control ético y la figura del mandatario único financiero como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido.

12. Eliminar las transacciones en efectivo y conducir todas las operaciones de los partidos a través del sistema bancario.

Finalmente, se recomienda reforzar los niveles de transparencia y de rendición de cuentas. Las carencias de los países latinoamericanos, caracterizados por la impunidad ante el escándalo y la falta de mecanismos y controles frente al ejercicio del poder, se reflejan inevitablemente en el tema del financiamiento a la política, del que se ocupa el siguiente apartado.

5.9. Financiamiento político, transparencia y rendición de cuentas

Existe amplio acuerdo en la doctrina que el aumento de los niveles de transparencia es clave para proteger los sistemas políticos y los procesos electorales de la captación por parte de grandes grupos económicos o del financiamiento ilegal.

Las regulaciones tendientes a la transparencia financiera buscan que los partidos, candidatos y otros actores políticos reporten a las autoridades públicas las fuentes de sus recursos y el uso dado a los mismos. También incluye las reglas que definen si esa información es o no auditada y publicada.

Estas regulaciones presentan considerables variaciones entre países. Por lo general, imponen la obligación de elaborar informes financieros a los parti-

dos más que a los candidatos, sobre actividades tanto regulares 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.

El análisis de las características regionales que competen a este tema evidencia que la mayor parte de los países ha incorporado en su legislación obligaciones de transparencia. Un mapeo comparado de los 18 países latinoamericanos sobre estos elementos permite señalar lo siguiente:

1. Si bien, en algunos países, la rendición de cuentas se encuentra dirigida fundamentalmente a responder por el buen manejo y destino de los fondos procedentes del Estado, existe una tendencia al establecimiento de procedimientos que contemplan la rendición de cuentas relativa a los ingresos de carácter privado y a los movimientos financieros de los partidos. Así, los movimientos realizados tanto con fondos estatales como privados deben hacerse públicos o someterse a consideración del órgano de control.
2. Aunque la obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores importantes en el proceso de financiamiento, en casi todos los casos la tarea de la rendición recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos u otros actores en este procedimiento.
3. No es común que los funcionarios electos sean removidos de sus puestos cuando se demuestran violaciones.
4. En prácticamente todos los países los procedimientos investigativos se llevan a cabo después de las elecciones, lo que vuelve imposible que la detección de operaciones irregulares se sancione también a través del voto popular.

Si bien el análisis comparado pone en evidencia la existencia de una tendencia regional hacia la apertura de la información a los ciudadanos —a través, por ejemplo, de la publicación de los balances de los partidos—, esta es aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, normalmente de poca circulación. Sin duda, uno de los principales retos que enfrentan los países latinoamericanos en materia de financiamiento de la política es establecer nuevos cauces para la difusión de información y simplificar las rutas existentes. En este sentido es muy importante analizar los beneficios y las posibilidades que ofrecen las tecnologías digitales en el ámbito de la transparencia del financiamiento político. Costa Rica y México, entre otros, son ejemplos de avance en ma-

teria de legislación y mecanismos innovadores que permiten tener la contabilidad “en línea”.

Es necesario recalcar que una de las razones más importantes para regular la financiación de los partidos y las campañas y transparentar todas las actividades al respecto es el empoderamiento de los votantes. Al poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria sobre los movimientos financieros de los partidos se da la posibilidad al elector de tomar una decisión más informada y ejercer un control sobre el comportamiento de partidos y candidatos. La divulgación cumple con dos funciones clave: contabilidad y rendición de cuentas, que sirven como medidas preventivas y como herramientas de control para combatir la corrupción política.

En efecto, no hay rendición de cuentas sin información útil y de fácil acceso que permita conocer el desempeño de los candidatos y los partidos. De ahí la importancia de que los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos sean sometidos no solo a la vigilancia rigurosa de los organismos de fiscalización, sino también a la inspección y el escrutinio público. En la medida en que los medios de comunicación, las organizaciones civiles y los ciudadanos en general dispongan de información sistemática y fidedigna sobre las actividades financieras de los partidos y la procedencia de sus recursos, es posible controlar los excesos y violaciones en sus ingresos y gastos.

Como lo señala Ferreira Rubio en Griner y Zovatto (2004: 78), el desafío pasa por crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente, posibilite al ciudadano el ejercicio del voto informado y aliente a los partidos a ejercer un control recíproco para ajustar su conducta a las normas existentes y a las expectativas de la ciudadanía.

6. Balance y consideraciones finales

Todo lo hasta aquí analizado arroja las siguientes conclusiones principales:

1. El financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales es un tema complejo, controvertido, irresuelto, para el cual no existen panceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma.
2. Si bien la reforma del financiamiento es un proceso eminentemente político, es altamente recomendable que este proceso esté basado en un diagnóstico y en un razonamiento científico.

3. Es importante que los reformadores tengan conocimiento de la gran variedad de instrumentos regulatorios que tienen a su disposición, para que puedan escoger aquellos que mejor se condigan con el contexto dentro del cual deben funcionar.

4. Es aconsejable adoptar un enfoque holístico de los controles al financiamiento político (OECD, 2015: 16), similar al que adoptó el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, convocado por la presidenta Michelle Bachelet (en 2015),¹¹ entre otras por las siguientes razones:

En primer lugar, en cuanto a la oportunidad de los controles. Esto no es un asunto puramente electoral. Proteger la integridad del proceso electoral es importante, pero más lo es proteger la integridad del sistema político a lo largo de todo el ciclo político. En segundo lugar, en cuanto a los actores que es necesario movilizar [...] Y, en tercer lugar, tener en cuenta que la regulación del financiamiento político es parte de un “ecosistema” de protecciones a la integridad de la política que incluye también las regulaciones al *lobbying* (OECD, 2014: 7-39) y a los conflictos de interés, las declaraciones de activos, las normas que hacen al secreto bancario y tributario, las protecciones a la libertad de prensa y a los denunciantes, las reglas de inmunidad parlamentaria, entre otros muchos aspectos. Todas estas normas deben estar articuladas para que el control del financiamiento político pueda ser efectivo (Casas Zamora, 2015).

En resumen: un buen sistema de financiamiento debe garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, niveles adecuados de transparencia (sobre el origen y destino de los recursos) y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia. En este sentido, en mi opinión, un sistema mixto (dotado de recursos públicos y privados adecuados), con divulgación y transparencia plena, todo ello acompañado de un órgano de control competente y autónomo, respaldado por un eficaz régimen de sanciones, son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia. La construcción de esquemas de financiamiento que satisfagan plenamente estas condiciones es un camino por el que los países latinoamericanos aún están transitando. 

¹¹ Este fue el enfoque innovador que seguimos los miembros del Consejo, cuyo informe final presentamos a la primera mandataria el 24 de abril de 2015. Disponible en: www.consejoanticorruccion.cl

7. Referencias bibliográficas

- AVRIL, P. (1994). "Regulation of political finance in France". En HERBERT, E.; A. y R. SHIRATORI (Eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder (CO): Westview Press, pp. 85-89.
- CAPUTO, D. (Coord.) (2011). *Política, dinero y poder: un dilema para las democracias de las Américas*. México, FCE. Disponible también en: www.oas.org/es/sap/docs/OEA_Poliit_dinero_poder_s.pdf
- CARRILLO, M.; LUJAMBIO, A.; NAVARRO, C. y ZOVATTO, D. (Coords.) (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Retos para la democracia*. México: FCE-IFE.
- CASAS ZAMORA, K. (29 de septiembre 2015). Dinero y política: independencia de los órganos de control. *Clarín*. Recuperado de: http://www.clarin.com/opinion/financiamiento_politico-organismos_de_control-campanas_electorales_0_1439856387.html
- . (29 de septiembre de 2015) Debates: dinero y política ¿cono de sombras?, *Clarín*. Recuperado de: http://minseg.clientes.ejes.com/noticia_completa.cfm?id=43803983&desde=42274&fecha=42274&tipo=G&canal=8952358&mime=&qidx_cursor=1&page=1&total_pages=3&rpp=25&return_url=%2Fdefault.cfm%3Fdesde%3D42274%26fecha%3D42274%26tipo%3DG%26canal%3D8952358%26mime%3D%26qidx_cursor%3D1
- CASAS, K. y ZOVATTO, D. (2015). *El costo de la democracia: Ensayos sobre el financiamiento político en América latina*. México: IJ/UNAM, IDEA Internacional, OEA y Dialogo Interamericano.
- DE LA CALLE, H. (2004). "Financiamiento político: público, privado o mixto". En S. GRINER y D. ZOVATTO (Coords.). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América latina*. San José: OEA-IDEA, pp. 21-45.
- DE LA CALLE LOMBANA, H. (2003). "La crisis de los partidos políticos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos". *Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA*. OEA: Washington. Recuperado de: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/normas/El_desafio_del_Financiamiento/dream%20weaverr/OTROS%20DOCUMENTOS/Informe_FIAPP_Cartagena.pdf
- DEL CASTILLO, P. y ZOVATTO, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.
- FERREIRA RUBIO, D. (2004). Rendición de cuentas y divulgación. En S. GRINER y D. ZOVATTO (Coords.). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América latina*. San José: OEA-IDEA, pp. 77-106.
- FÖHRIG, A. (24 de noviembre de 2014) Alberto Föhrig: "Habrá mucho dinero del narcotráfico en las campañas de 2015". *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1747153-alberto-fhrig-habra-mucho-dinero-del-narcotrafico-en-las-campanas-de-2015>
- GARCÍA, A. I. (2004). Financiamiento político y perspectiva de género. En S. GRINER, y D. ZOVATTO (Coords.). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América latina*. (pp. 143-183) San José: OEA-IDEA.

- GRINER, S. y ZOVATTO, D. (Coords.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América latina*. San José: OEA-IDEA.
- GROSS, K. A. (1997). The Enforcement of Campaign Finance Rules: A System in Search of Reform. En A. CORRADO, T. E. MANN, D. R. ORTIZ, T. POTTER y F. J. SORAUF (Eds.). *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington: Brookings Institution Press.
- JORDAN, D. C. (1999). *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*. Norman (OK): University of Oklahoma Press.
- LEVUSH, R. (Coord.) (1991). *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*. Washington: Law Library of Congress.
- MALEM, J. (2003). Financiamiento, corrupción y gobierno. En M. CARRILLO, A. LUJAMBIO, C. NAVARRO y D. ZOVATTO (Coords.). *Dinero y contienda político-electoral. Retos para la democracia*. México: FCE-IFE.
- MAYORGA, R. (1998). El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia. En P. DEL CASTILLO y D. ZOVATTO. *La financiación de la política en Iberoamérica* (pp. 33-51). San José: IIDH-CAPEL.
- NOHLEN, D.; ZOVATTO, D.; OROZCO, J. y THOMPSON, J. (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América latina*. México: IIDH-CAPEL-UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE.
- OECD. (2014). *Lobbyists, Governments and Public Trust*. Vol. 3, Implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying. París. Recuperado de: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oezd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en#.
- . (2015). *Financing Democracy. Policy Capture, Funding of Political Parties and Election Campaigns. Building Trust in Public Institutions*. París. Recuperado de: <http://ifuturo.org/documentacion/FinancingDemocracy.pdf>
- PRZEWORSKI, A. (1995). *Democracia y mercado*. Madrid: Cambridge University Press.
- POLLOCK, J. K. (1932). *Money and Politics Abroad*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- SARTORI, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- SCHATTSCHNEIDER, E. (1975). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Fort Worth (TX): Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- SOURAF, F. J. (1992). *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*. New Haven: Yale University Press.
- VARGAS, M.; LESMES, J. y TÉLLEZ, E. (1996). *El presidente que se iba a caer*. Bogotá: Planeta.
- The Economist*: “Drugs are back” (25 de mayo de 1996a), y “Well I Never, Says the President” (29 de junio de 1996).
- WARD, G. (2002). *Disclosure requirements in political party and campaign financing*. Documento presentado en la II Reunión del Foro Interamericano de Partidos Políticos, Vancouver.
- WOLDENBERG, J. (2003). Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral. En M. CARRILLO, A. LUJAMBIO, C. NAVARRO y D. ZOVATTO (Coords.). *Dinero y contienda político-electoral. Retos para la democracia* (pp. 9-27). México: FCE-IFE.

ZOVATTO, D. (2007). “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”. En D. NOHLEN, D. ZOVATTO, J. OROZCO y J. THOMPSON. *Tratado de derecho electoral comparado de América latina*. México: IIDH-CAPEL-UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE, pp. 744-794.