

Ponencia del Dr. Humberto de la Calle

IDEAS BÁSICAS¹

Dinero y política. Algún tipo de financiación ha sido siempre necesario para que los voceros de la opinión, los que más activamente participaban en las deliberaciones comunitarias, tuviesen modo de dedicar todo o buena parte de su tiempo a los temas públicos.

Probablemente, esa relación originaria entre dinero y política fue a la vez discreta, pacífica e informal.

Si ella, pues, es inmemorial, no lo es en cambio la historia de las regulaciones y los formalismos. Fue en Gran Bretaña, en 1883, donde se dictó la primera norma sobre el financiamiento de la política².

Y a partir de allí, es difícil concebir algún Estado contemporáneo donde no haya algún tipo de reglamentación sobre la materia, para auspiciarla o prohibirla, para regular su ámbito de forma minuciosa o apenas general.

El hecho es que dinero juega en la política un papel inevitable. Un elemento fundamental de la democracia es la participación bien sea por representación o participación directa. Por su parte, uno de los obstáculos para que esa participación sea efectiva es la falta de dinero. El dinero, quiérase o no, es un elemento necesario para lograr la participación. Una democracia sostenible, en consecuencia, demanda especial atención al financiamiento de la política.

El desafío es, pues, lograr un esquema de financiamiento de partidos y elecciones que no arriesgue los valores básicos de la democracia: la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos. Aunque el dinero sea necesario e inherente a la acción política, no puede ser la razón determinante de las decisiones. En tal caso, el principio de “un ciudadano, un voto” se vería debilitado o eliminado. Aún más, una derivación indeseable implica lograr que el ciudadano vote en función de los bienes que recibe del candidato. Este fenómeno, el

¹ El presente documento ha sido preparado para este Seminario, tomando como base investigaciones anteriores del autor, debidamente actualizadas, especialmente el documento publicado en el libro De las Normas a las Buenas Prácticas publicado por OEA-IDEA en 2004. De igual modo, se han tomado en consideración los capítulos relacionados con medios de comunicación (Juan Rial), rendición de cuentas (Delia Ferreira) y órganos de control (Félix Ulloa) de la misma obra.

² Pinto Duschinsky, Michael en LUJAMBIO, Alonso. México. En CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, NAVARRO, Carlos y ZOVATTO, Daniel, coordinadores. *Dinero y contienda político-electoral*.. Primera Edición. México. IFE, FCE. 2003. pág. 321

clientelismo, mina la esencia de la democracia. Por fin, otro asunto que hay que cuidar es evitar que la democracia termine convertida en un sistema plutocrático donde quienes financian dictan las políticas públicas. En tal caso, basta un pequeño paso para llegar a la corrupción.

Si, en un segundo escalón, democracia sin partidos es un mito, la actividad partidista hace todavía más compleja, pero más necesaria, la solución de los múltiples problemas que genera la relación entre el dinero y la política, el esclarecimiento de los valores en juego, el examen comparado de las distintas soluciones y la evaluación de sus consecuencias.

La actividad partidista en regímenes democráticos exige un mínimo de organización. Allí hay ya un hecho que demanda algún tipo de financiación. Si a esto se suman los eventos electorales, la necesidad de dinero es crecientemente inescapable. Es claro que los partidos ya no descansan exclusivamente en el apoyo espontáneo de los prosélitos. Las modernas campañas son más complejas, la irrupción de los medios electrónicos de comunicación ha traído nuevos afanes, las encuestas y el inevitable elenco de quienes las practican y las analizan, los *focus groups*, los *spin doctors* y toda la parafernalia electoral contemporánea, generan un esfuerzo financiero importante.

Por su parte, aportar dinero a un partido o a un candidato es, también, un modo de expresar ideas. De hecho, uno de los problemas ancestrales en la materia, tiene que ver con la discusión sobre el límite de las regulaciones de cara al inmenso territorio de la libertad de expresión.

Es preciso entender, entonces, que el aporte de dinero a partidos y candidatos es una inversión en la democracia. El costo de la democracia es un género más amplio y, a veces, más abstracto. Pero en lo que aquí nos concierne, el costo de partidos y campañas está indisolublemente ligado a la sostenibilidad de aquella.

El carácter de inversión necesaria para la democracia, no le quita a la relación dinero-política su faz conflictiva.

Literalmente, pues, la financiación de la política es una moneda de dos caras.

La negativa se refiere a los eventos críticos que genera la búsqueda inmoderada de dinero. Escándalos vinculados al ingreso de aportes ilegales, corrupción, donaciones de grupos poderosos entregados con el objeto de incidir posteriormente en el gobierno electo, son fantasmas que recorren el

mundo. Nadie escapa a ellos. Países ricos y pobres, democracias occidentales, gobiernos en el Oriente, partidos en el tercer mundo, líderes en el Norte y en el Sur, todos a una, son vulnerables.

En términos generales, es evidente que hemos progresado: hay más elecciones y más democracia, la capacidad técnica para administrarlas es cada vez superior, los organismos electorales han mejorado y ahora han sido puestos en marcha donde antes no los había, las acusaciones de fraude disminuyen, la recolección de datos es más rápida, los padrones electorales son más precisos. Pero algo falta. Hemos optado por aumentar las regulaciones en la financiación de la política, hemos decidido invertir los dineros de los contribuyentes, pero todavía hay algo opaco.

Nadie puede garantizar soluciones mágicas. Al frente tenemos un camino largo que invita a aplicar el método de ensayo y error. Lo importante, además de no perder la paciencia, es conocer el objetivo y fijar claramente los valores que deben iluminar esta larga tarea.

¿Cómo se financia la política en Latinoamérica?

La expresión “financiamiento público” dice relación a la utilización de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Dicha utilización puede hacerse de manera directa, esto es, transfiriendo a unos u otras dinero del Presupuesto 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.

Al contrario, financiamiento privado es el que proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares.

Cuando concurren ambas formas de manera simultánea, entonces decimos que el financiamiento es mixto.

Soluciones legales comparadas. Marco general.

En todos los países³, con excepción de Venezuela, se aplica un sistema de financiamiento mixto. En cuanto al financiamiento público, la mayoría de los países otorga subvenciones directas a los partidos. De igual modo, hay en la mayoría de la región distintas formas de apoyo indirecto.

³ El presente estudio no incluye a Cuba

Pese a la generalidad de estas afirmaciones, la verdad es que hay características bastante disímiles en cada uno de los Estados.

En efecto, un país como México ha optado por favorecer ampliamente la financiación pública. El razonamiento que le da pie a una decisión de esta naturaleza, se conecta con el esfuerzo de generar condiciones de mayor competitividad entre los partidos y de alternatividad en el ejercicio de la democracia. Hay, pues, justificaciones históricas que condujeron a este tipo de solución.⁴

En el otro extremo podría estar Chile con un sistema fundamentalmente privado y anónimo. El marco normativo es escaso. Las únicas normas que buscan garantizar ciertos niveles de igualdad de oportunidades se refieren a los medios de comunicación, lo cual es explicable dado que la franja electoral constituye casi la única fuente indirecta de financiación pública.⁵

Perú ostenta igualmente una significativa ausencia de normas. Hasta 1977 prácticamente no existía regulación alguna. Después de ese año, la ley de elecciones estableció tímidos preceptos sobre rendición de cuentas, los cuales, dada su vaguedad y ausencia de sanciones, son poco menos “que un saludo a la bandera”.

Uruguay, a su vez, también presenta características excepcionales. En efecto, no sólo el tema está exento de controversia en la agenda política - dado que el financiamiento público se da por descontado-, sino que hay libertad total para el financiamiento privado. Funcionan viejas pautas de cultura política compartida que hacen que muchos de los problemas presentes en otros países, carezcan allí de sentido. Es curioso que siendo uno de los primeros países en el mundo en adoptar leyes sobre financiamiento de las campañas (1928), todavía se mantenga un sistema *ad hoc*, en virtud del cual, en vez de una normatividad general y permanente, se aprueban normas específicas para cada proceso electoral.⁶

En el terreno intermedio se desenvuelven las demás legislaciones. Sin embargo, aunque todas ellas coinciden en prescribir un sistema mixto, persisten diferencias en cuanto a la

⁴ En 1989 el financiamiento público total fue del orden de 7.29 millones de dólares estadounidenses, mientras que en el año 2000 fue de 322 millones. Es decir, los doce años de transición democrática supusieron un financiamiento en su último año 44 veces superior al del primer año”. LUJAMBIO, Alonso. México. En CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, NAVARRO, Carlos y ZOVATTO, Daniel, coordinadores. *Dinero y contienda político-electoral*. Primera Edición. México. IFE, FCE. 2003. p. 382

⁵ El Congreso aprobó el 20 de mayo de 2003 una ley denominada “sobre transparencia, límite y control de gasto electoral” que subsana algunos de los problemas reseñados.

⁶ RIAL, Juan. De las Normas a las Buenas Prácticas publicado por OEA-IDEA en 2004

proporción del financiamiento público en comparación con el privado, así como respecto de otras particularidades que serán objeto de estudio más adelante.

Regulación del monto del financiamiento público directo.

Hay un número de países que disponen separadamente de fondos públicos para las actividades ordinarias de los partidos y para las campañas políticas. Tal es el caso de Bolivia, México, Paraguay, Colombia, Ecuador, Argentina y Panamá.

En otro grupo sólo está regulada la financiación pública de las campañas. Así ocurre en Costa Rica, El Salvador, Uruguay y Nicaragua. A veces, no obstante la letra de la ley, los partidos toman dinero de las campañas para gastos más permanentes. La situación es inversa en República Dominicana y Guatemala: allí sólo se financian los partidos aunque en la práctica, éstos derivan fondos hacia las campañas de sus candidatos.

En México, explícitamente se dispone que el financiamiento público debe prevalecer sobre las otras fuentes, a saber, aportes de los militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. La determinación anual del monto del aporte directo a los partidos para actividades ordinarias corresponde al Consejo Federal del IFE, con fundamento en el costo indexado de las distintas campañas.

Adicionalmente, en los años electorales federales, se otorga una suma igual a la prevista para actividades ordinarias ese año.

El caso del Brasil muestra una legislación detallada en cuanto a una forma de financiamiento indirecto, esto es, el uso de los medios de comunicación. En cambio, el financiamiento público directo no sólo es más débil en la perspectiva legislativa sino también en cuanto al valor global de los aportes. Solo se prevé la financiación de los partidos a través del Fondo de Partidos, no de las elecciones, aunque en la práctica aquellos destinan fondos a las campañas.

Como se vio, en Chile y Perú no había financiamiento público directo, aunque ha nuevas normas todavía en proceso de aplicación y en Venezuela, ya se mencionó, existe una prohibición constitucional de financiar las asociaciones políticas con fondos públicos.

Regulación del financiamiento público indirecto.

De nuevo, con excepción de Venezuela, en todos los demás países de la Región hay financiamiento indirecto.

Pese a la regla general, al igual que lo dijimos para el financiamiento directo, ella encubre muy disímiles realidades.

Una tipología del financiamiento público indirecto comprende los siguientes elementos:

Transporte,
Publicaciones,
Exoneraciones de impuestos para los bienes de los partidos,
Alivio por medio de deducciones o descuentos tributarios a favor de los donantes o créditos impositivos,
Franquicias postales,
Campañas de promoción del voto,
Capacitación, y, quizás la más importante,
Uso de medios de comunicación.

La aplicación de esta tipología a los distintos países permite establecer la existencia de varios grupos:

En el primero se incluyen los países que tienen una abundante y detallada regulación del financiamiento público indirecto. Tales son México y Panamá.

En México los partidos gozan de franquicia postal y telegráfica financiadas con cargo al presupuesto del IFE. Las aportaciones en dinero privado son deducibles del Impuesto a la Renta hasta un monto del 25%. De igual modo, los partidos nacionales no son sujetos de impuestos sobre rifas y sorteos, enajenación de inmuebles, donaciones y venta de impresos.

En Panamá hay uso gratuito de correos y telégrafos, importación libre de vehículos, equipos de amplificación y comunicaciones y elementos de propaganda, deducción de las donaciones en las declaraciones de impuestos de los aportantes y transmisión de mensajes en la radio y televisión estatales.

Un segundo grupo comprende aquellos países en los que, sin llegar al detalle del primero, se conceden varias de las subvenciones anotadas y, además, las ayudas reconocidas producen un efecto importante en la vida política. Allí estarían Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En Chile hay descuento postal aunque no tiene mucha significación. En Brasil

se autoriza el acceso gratuito a locales públicos para reuniones y convenciones.

En todos ellos, hay derecho al uso de la franja en medios de comunicación. En Argentina, Perú y Ecuador los bienes y actividades de los partidos están exentos de impuestos, tasas y contribuciones. También se prevé en Argentina un aporte para el pago de la impresión de las boletas electorales. En Colombia hay franquicia postal y, aunque la ley prevé que el Estado garantiza el transporte, son pocos los desarrollos prácticos en este campo.

En tercer lugar, países donde sólo se aplica uno de los rubros. En Guatemala, Paraguay y Nicaragua sólo existen exoneraciones fiscales. En República Dominicana, únicamente la utilización de medios de comunicación. En Costa Rica, aunque la ley no autoriza el financiamiento indirecto, existe un artículo transitorio del Código Electoral⁷ que permite reconocer los gastos de transporte hasta que se implante el voto electrónico. En El Salvador se reconoce también el transporte.

En cuarto lugar, el Uruguay tiene un sistema *ad hoc* de financiación exclusiva de campañas que no contempla el financiamiento indirecto.

Como lo dijimos, probablemente el elemento que tiene mayor impacto en la realidad y en el desarrollo efectivo de la vida pública, es la utilización de los medios, sobre todo la televisión. De su regulación y su funcionamiento efectivo depende, en buena medida, que el sistema sea equitativo, abierto, tolerante, respetuoso del disenso y participativo.

Medios de Comunicación.

Rial⁸ resume de la siguiente forma los diversos modelos de uso de medios radio-magnéticos en la región:

- ✓ “Franja electoral gratuita y franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de expresión permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en TV en todas sus modalidades, o sólo la abierta y también radio, o sólo en alguno de esos medios.
- ✓ Combinación entre uso de franjas reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles. Una franja gratuita más espacios pagos con fondos públicos más espacios contratados privadamente.

⁷ 177, transitorio II

⁸ Rial, Juan. De las Normas a las Buenas Prácticas publicado por OEA-IDEA en 2004.

- ✓ Franja electoral en medios estatales y privados más posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral(...).
- ✓ En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. Para la publicidad a contratar no suele haber límites.
- ✓ Libertad de contratación de tiempo en radio y TV”.

La mayoría de los países otorga a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión pública y por lo general limitado al período de la campaña electoral. En el 76% de los países el Estado ofrece acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador⁹, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay), prevaleciendo el acceso gratuito a los medios estatales.

Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, pero otorga a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita.

En relación con el método de distribución de los espacios en los medios de comunicación, en la mayor parte de países se aplica una repartición igualitaria o se aplica un método combinado. En algunos países el criterio combinado de distribución está regido por la igualdad y por la fuerza electoral, como en Brasil y en México.

El fundamento del financiamiento público.

Así como el financiamiento privado de las actividades políticas surge de manera natural como una simple necesidad de partidos y candidatos y, del otro lado, como una forma de participación de los seguidores, las razones que se han utilizado para destinar a aquéllas fondos públicos son, a la vez, cronológicamente posteriores¹⁰ y conceptualmente más elaboradas.

Varios han sido los objetivos centrales que le sirven de fundamento.

⁹ En El Salvador, no se aplica en la práctica.

¹⁰ Mientras la financiación privada es inmemorial, las regulaciones sobre financiamiento público en la región aparecen después de 1970, con las escasas excepciones de Costa Rica y, sobre todo, Uruguay donde la legislación es más antigua.

En primer lugar, la financiación pública busca dotar de un mínimo de recursos a todas las organizaciones políticas. Una especie de mínimo común denominador que mitigue los privilegios que se derivan de una financiación privada exclusiva. En tal sentido, el financiamiento público ha sido acogido como un factor promotor de **equidad** en el acceso y uso de los recursos.

En segundo término, se piensa que la financiación pública contribuye a brindar una mayor **autonomía** a las fuerzas políticas respecto de los intereses particulares de los donantes. Dentro de esta óptica se incluyen dos fenómenos de naturaleza diferente. Por un lado, se trata de frenar el impacto plutocrático que proviene de la incidencia de los grandes donantes en el diseño de las políticas públicas. En no pocas ocasiones, las grandes donaciones tienen como propósito condicionar la gestión de los elegidos. Desde otro punto de vista, se busca alejar la presencia de dineros indebidos en las campañas políticas. En esta segunda perspectiva, la financiación pública obraría como un factor que aminora los riesgos de la corrupción, esto es, como un elemento que propicia la **transparencia** de la acción política.

En algunos países, ha surgido un propósito nuevo, como es el de apalancar determinados procesos en la vida de los partidos tendentes a una mayor democratización, o a fomentar la creación de dirigentes más capaces o, en fin, a promover una determinada idea de partido que el legislador encuentra como deseable.

Así ocurre, por ejemplo, en Bolivia, México, Argentina y Panamá donde se destinan partidas a educación, investigación socioeconómica, actividades editoriales, desenvolvimiento institucional y capacitación, tomando en cuenta de manera específica, en el último de los países, a la mujer como destinataria de dicha capacitación.

¿Ha cumplido el financiamiento público sus metas?

La respuesta es parcialmente positiva. No obstante, todavía es mucho el camino que queda por recorrer.

En efecto, desde la perspectiva de la **equidad**, la existencia del subsidio estatal, en países como Colombia y México, ha favorecido la creación de nuevas fuerzas y el mantenimiento de voces independientes en la política. No son pocos los países en los que la financiación pública, sobre todo cuando existen sistemas de pago anticipado, ha creado mejores condiciones de acceso a nuevos protagonistas. De igual modo, ha impedido

igualmente que partidos o movimientos contestatarios, fuertemente críticos del sistema vigente, puedan subsistir pese a la falta de apoyo privado. No obstante, en varios países no hay evidencia empírica sobre el particular.

En cuanto a la pretendida **autonomía**, todavía el dinero de las campañas sigue teniendo influencia en la formulación de las políticas públicas, algo que por cierto no se limita a Latinoamérica y más bien tiende a ser un mal universal.

En este campo, no obstante, se ha ganado terreno en la publicidad de las cuentas que es uno de los correctivos ideados para mitigar la influencia nociva del dinero. Una ciudadanía informada y alerta puede establecer límites al peso del capital en la conducción del Estado.

Por último, en materia de **transparencia**, se sabe que todavía dineros oscuros juegan un papel en la financiación de las campañas, con las secuelas de corrupción que son inherentes a ese fenómeno.

Financiación privada. Límites. Prohibiciones. Aquí la regla general es absoluta: en todos los países se permite en la ley, y se presenta en la realidad, la financiación de origen privado.

Pero habría que repetir, que esta generalización no impide que abunden las particularidades nacionales.

Una primera cuestión se relaciona con la existencia de límites a los aportes privados. En siete países no existe límite. Ellos son El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, aunque en este último, si bien la Constitución lo permite, la Asamblea Nacional no ha tomado ninguna determinación al respecto.¹¹

Por su parte, existe algún tipo de límite legal en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Costa Rica, Perú y Paraguay. En Brasil el límite se señala en función de los ingresos del donante, de modo que las contribuciones no pueden sobrepasar el 10% de los ingresos anuales de las personas físicas y el 2% de la facturación bruta de las personas jurídicas. En Colombia el límite equivale a la diferencia entre el monto global de gastos permitido y el financiamiento público. Lo propio ocurre en Argentina pero en este segundo caso, a diferencia de Colombia, hay también límites específicos para cada donación, de modo que los partidos no pueden recibir de una persona jurídica más del 1% del total permitido, o el 0.5% si el donante es una persona física. En Paraguay y Costa Rica el límite se calcula en función del salario: 5.000 jornales en el primero y 45 veces el salario mínimo mensual en la segunda. En México el límite total de las

¹¹ En Chile la ley nueva contiene algunos límites.

aportaciones es el 10% del financiamiento público para actividades ordinarias y el 0.05% para cada donación.

En Ecuador hay límites al gasto pero no a las donaciones. En Bolivia ninguna contribución individual puede exceder el diez por ciento del presupuesto anual del partido.

Donaciones prohibidas.

Otro aspecto de la cuestión se relaciona con las prohibiciones a ciertas donaciones.

No existe prohibición alguna en Colombia, El Salvador y Panamá.¹²

En los demás países existen prohibiciones diversas, tales como las donaciones de origen extranjero, las de empleados subordinados, las de sindicatos y gremios, las de contratistas del gobierno y las anónimas.

Cuánto cuesta la política en la Región.

Una primera afirmación obvia es que hay una grave carencia de “datos duros” en este terreno.

En primer lugar, los pocos que se obtienen provienen de los informes de los propios partidos, considerados unánimemente como insuficientes. Por otro lado, está la información oficial sobre el financiamiento público directo, pero aún en países donde la proporción de éste es predominante, se admite generalizadamente que hay componentes de financiación privada imposibles de valorar, para no hablar de los “costos en la sombra”, que corresponden a actividades de partidos y candidatos en los niveles municipales, casi nunca reportados, como son los mítines, afiches u otros renglones que pagan los prosélitos directamente. En este mismo rubro está la financiación por fuera de libros, la que proviene de actividades ilícitas y la que corresponden a actos de clientelismo.

La información examinada muestra que, por otro lado, la inversión para la administración de las campañas y el funcionamiento de los organismos electorales es elevada.

¹² No obstante, el Código Electoral de Panamá permite inferir que estarían prohibidas las donaciones provenientes de instituciones gubernamentales. Así mismo, como la actual reglamentación exige un registro de donantes, aunque no de manera taxativa, indirectamente estarían prohibidas las donaciones anónimas. Esto último se repite de manera similar en Colombia.

sharon 4/14/08 9:44 PM

Comentario: habría que aclarar que en Panamá el Código Electoral prohíbe el uso de recursos del Estado en beneficio o en contra de candidatos o partidos, salvo que, en igualdad de condiciones, se destinen a un uso legítimo electoral legítimo. Art. 31. En consecuencia están prohibidas las donaciones por parte de Instituciones Gubernamentales. . . En cuanto a las donaciones anónimas, si bien no se encuentran prohibidas taxativamente, la reglamentación actual exige el registro de todos los donantes y por tanto, no pueden darse este tipo de donaciones. Esto hay que corregirlo también en la ficha.

La mayoría abrumadora de los analistas afirma que los costos de las campañas han ido en aumento.

Hay la percepción generalizada de que uno de los rubros más costosos es el pago de la difusión a través de la televisión.

Preguntas estratégicas. Este acápite formula las preguntas estratégicas que deben hacerse al tratar de elaborar políticas públicas en la financiación de partidos y campañas. La formulación de tales preguntas clarifica el elenco de opciones disponibles.

El modelo general.

La primera decisión estratégica se refiere al modelo que se vaya a poner en práctica, entendiendo por tal, la visión global. Esta primera decisión determina en gran medida los ulteriores desarrollos de detalle.

Cuatro grandes modelos se aplican generalmente en la materia.¹³

La *Opción Sueca* corresponde a un modelo basado en la autonomía de los partidos y la confianza en la madurez de los votantes. Los partidos se conciben como asociaciones voluntarias llamadas a desarrollar sus funciones, realizar sus transacciones y organizarse internamente dentro de un marco de privacidad. A cada votante, además, se le supone libre para decidir. Ni la influencia del dinero ni la publicidad habrán de impedir el ejercicio racional de su albedrío. En una versión más moderada, al menos se considera que las presiones de uno u otro lado se equilibran, salvaguardando de todos modos el espacio adecuado para la toma de decisiones. Se habla de la opción Sueca por cuanto en este país varios intentos de regulación estatal han fracasado, mientras que han tenido éxito acuerdos voluntarios entre partidos para buscar transparencia en el origen y uso de recursos.

La *Opción Alemana* se basa en la transparencia. Se supone que aunque existe el riesgo de que la financiación privada pueda estar atada a la toma de decisiones, ello se corrige si el elector conoce a cabalidad las fuentes de financiamiento. A partir de 1984, los partidos alemanes deben rendir informes públicos que incluyan un balance de ingresos y gastos.

¹³ Nassmacher, Karl-Heinz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, en: International IDEA, Funding of Political Parties and Election Campaigns, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Handbook Series, Sweden, 2003. Pages 1-19

La *Opción basada en el Activismo de ciertas Agencias Públicas* se fundamenta en la percepción de que ninguna de las anteriores es perfecta. Los Estados Unidos, después del escándalo de Watergate aprobaron la Ley Federal de Elecciones y Campañas (1974) y crearon la Comisión Federal de Elecciones para supervisar la actuación de los beneficiarios de donaciones, verificar los informes e implementar normas específicas sobre campañas.

Por fin, la *Opción por la Regulación Diversificada*, tiende a ser más amplia en el campo regulatorio pero con expectativas más modestas. Canadá expidió una regulación basada en ese principio en el año de 1974, conocida como la Ley Canadiense de Elecciones. Incluye aspectos como la limitación del costo de las campañas, limitación en el tiempo disponible de televisión, financiación estatal por reposición parcial, descuentos tributarios a los pequeños donantes, exigencia de informes sobre ingresos y egresos siempre y cuando excedan un monto prefijado y creación de una Agencia para supervisar la aplicación de la ley.

Financiamiento público, privado o mixto.

Un elemento fundamental se refiere a esta disyuntiva. La tendencia en Latinoamérica se inclina hacia la financiación mixta. La financiación pública exclusiva, o un exceso en la financiación pública, además de los defectos que se describen luego, relacionados con la virtual conversión de los partidos en oficinas públicas enteramente dependientes del Estado, genera el llamado “aprendizaje patológico”, de modo que cada vez se marchitan más y más las actividades dirigidas a mantener viva la llama de las donaciones, con una posible secuela en el debilitamiento de la participación.

Por su parte, una financiación exclusivamente privada, elimina o debilita las ventajas inherentes a la financiación pública en términos de transparencia, equidad y autonomía de las fuerzas políticas.

En este campo, dos figuras deben ser tenidas en cuenta para mitigar los efectos nocivos. Los llamados *matching funds*, un sistema que obliga al Estado a fijar todo o parte de la financiación pública en función del éxito de los partidos y candidatos en la obtención de donaciones privadas. Por su parte, los créditos o descuentos tributarios a favor de los donantes, a la vez que preservan las fuentes privadas de financiación, alejan el acento plutocrático de la financiación privada, puesto que el incentivo de la misma está mediatizado por las ventajas tributarias que de ella se derivan.

Aquí hay que hacer una reflexión adicional sobre la vía escogida en ciertas legislaciones, la cual permite en general la financiación privada pero excluyendo las donaciones empresariales. El riesgo en latinoamérica, dado su escaso grado de desarrollo, es que por esta vía se extingan en la práctica las donaciones privadas, dada la imposibilidad del ciudadano de a pié de cubrir sumas importantes de dinero.

Financiamiento y régimen de partidos.

Es claro que las modalidades del financiamiento influyen de manera significativa en el diseño y funcionamiento del régimen de partidos.

Un dato esencial es el destinatario de la financiación pública. Si ella está dirigida a los candidatos, es probable que dé lugar, o al menos acentúe, procesos existentes de fragmentación partidaria.

De igual modo, más allá de lo que establezca la legislación, la práctica actualmente vigente de canalizar recursos privados a través de tesorerías *ad hoc* u organizaciones paralelas creadas por los candidatos, puede incrementar igualmente la fragmentación además de generar una separación entre las campañas y los partidos.

Las limitaciones a las grandes donaciones deberían generar un mayor volumen de financiación dispersa a cargo de amplios sectores de seguidores. Esto debería redundar en una mayor democratización interna en los partidos. No obstante, por razones atávicas e, indirectamente, a consecuencia del bajo ingreso de los ciudadanos en la Región, la concentración de donantes es generalizada. Además, hay una mutua influencia en ambas coordenadas porque también la frecuente configuración de partidos de cuadros en la Región determina dicha concentración de aportantes.

Por su parte, la excesiva financiación estatal a través de la cúpula central, puede acentuar una rígida centralización y una concentración en la toma de decisiones al interior de los partidos. De igual modo, genera una dependencia crónica de los partidos de los dineros oficiales. Se debilita la relación entre la organización formal y los prosélitos dado que los aportes son también una forma de participación. En algunos casos, los partidos pueden tender a convertirse en apéndices de la administración pública.

Financiación estatal, autonomía y equidad

Como se dejó insinuado, aunque la financiación a cargo del Estado no consiga totalmente los propósitos que le dan sustento, sí se ha observado que impulsa un entorno de mayor autonomía de las fuerzas políticas en la formulación de políticas públicas.

De igual modo, sobre todo cuando se cuenta con mecanismos para hacer adelantos sobre la financiación futura, también permite un juego más equitativo entre las diversas fuerzas políticas.

No obstante, otra decisión estratégica se refiere a la distribución entre pagos en dinero y subsidios indirectos. Estos últimos permiten mayor transparencia y logran más eficacia en la consecución de sus fines.

Fuerza electoral o equidad?

Al decidir sobre los criterios para distribuir la financiación estatal directa o indirecta debe tenerse en cuenta que un sistema basado exclusivamente en el número de votos o de escaños, aunque aparentemente más democrático, tiende a generar ventajas a favor de los partidos ya establecidos y con tradición electoral. Un esquema rígidamente igualitario, por otro lado, en cuanto que no recoge los resultados de las decisiones populares, termina también generando distorsiones. Parece que logran mejor su cometido aquellos sistemas en los que se consigue un equilibrio entre una distribución en parte igualitaria y en parte proporcional a la fuerza electoral.

La financiación estatal comprometida.

Aunque sólo hay experiencias limitadas, es posible que una concepción de la financiación estatal comprometida con la consecución de ciertos fines que se consideran positivos, pueda servir para vigorizar el proceso de democratización. Por ejemplo, la financiación estatal podría establecer incentivos para aquellos partidos que promuevan la igualdad de género, el acceso de los jóvenes, la descentralización o la democratización interna en la toma de decisiones.

Límites al costo de las campañas.

Una tendencia se ha abierto en Latinoamérica hacia la revisión de los costos de las campañas. Existe la percepción de que ellos van en aumento. Si bien es difícil trabajar con todas las coordenadas envueltas, se piensa que el control a los disparadores del gasto puede rendir sus frutos. Tal es el caso del tiempo de publicidad, particularmente la televisión. La asunción de parte de los costos por el Estado o los operadores tiene impacto importante en el costo de las campañas.

El establecimiento de límites a la financiación privada.

De igual modo, deben considerarse los efectos del establecimiento de topes, los cuales suelen revestir dos modalidades básicas que no son incompatibles. Un límite general al costo de las campañas, excluyendo la financiación pública, si la hubiere y un tope específico para el valor de cada donación o aporte.

El objetivo, como se dijo, es el de impedir el riesgo de la alteración de las políticas públicas a consecuencia de donaciones excesivas.

En general se estima que la implantación exclusiva de la primera modalidad –límite global- es insuficiente.

Rendición de cuentas

La mayor parte de los países latinoamericanos (89%), comprenden dentro de sus legislaciones la obligación de rendir cuentas. El Salvador y Uruguay son los únicos países que no cuentan con regulaciones en esta área. También se observa una tendencia hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, aunque ésta es aún incipiente y se refiere principalmente a la divulgación en gacetas y diarios oficiales de poca circulación.

Como bien señala Ferreira¹⁴, “las rendiciones de cuentas pueden ser consideradas y reguladas como una mera formalidad burocrática de movimientos contables. Pero, si las rendiciones de cuentas son entendidas como instrumentos para la transparencia, los parámetros de regulación deben ponderar aspectos como la relevancia de la información, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información¹⁵. En ese sentido es fundamental, para transparentar el tema de las finanzas en la política, el diseño de mecanismos que faciliten una rendición de cuentas clara y detallada, y que sean susceptibles de verificación. Asimismo, a fin de ejercer un eficiente control, se hace necesario contar con las instituciones que ejerzan una verdadera fiscalización sobre el uso del dinero en la política”.

En general, la tarea de la rendición de cuentas 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.¹⁶

¹⁴ Ferreira, Delia. De las Normas a las Buenas Prácticas publicado por OEA-IDEA en 2004.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Únicamente en Colombia y Ecuador se especifica la rendición de cuentas directa de los ONGs que recaudan fondos para los partidos

En efecto, solamente en Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Paraguay y Venezuela se contempla la rendición de cuentas por parte del candidato.

En cuanto al nivel de divulgación de las cuentas, lo común es que los ciudadanos conocen muy poco sobre la procedencia de la financiación. Salvo en períodos cercanos a las elecciones, en general la opinión pública se desentiende.

Aplicación de la ley. Qué tanto penalizar?

Como lo señala Ulloa¹⁷, “la mayoría de los países estudiados cuenta con un régimen de sanciones aplicables a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales. No obstante, el establecimiento formal de las sanciones no ha ido acompañado en la región de una verdadera aplicación de las mismas. Entre las razones de esta falta de aplicación de las penas podemos citar la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, la falta de independencia de determinados órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones.

El análisis de las sanciones estipuladas en los países de la región, muestra la existencia de dos categorías predominantes. Por una parte, las sanciones pecuniarias o multas (72% de los países) y por otra -aunque en menor medida- sanciones administrativas (50% de los países), tales como la eliminación del registro partidario y la reducción o suspensión de los fondos estatales. En muy pocos casos se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos que se les compruebe haber transgredido las disposiciones sobre esta materia. Aún menos frecuente es el caso de sanciones tales como la remoción de los funcionarios electos una vez que hayan asumido el poder”.

En el caso colombiano, una reciente reforma constitucional dispuso la pérdida de la investidura de los elegidos cuando se hayan violado los topes de financiación (Acto Legislativo 1 de 2003).

Siguiendo a Ulloa, “puede decirse que, en general, la legislación electoral de todos los países de la región, con excepción de Uruguay, establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. En la mayor parte de los

¹⁷ Ulloa, Félix. De las Normas a las Buenas Prácticas publicado por OEA-IDEA en 2004.

casos (61%) la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos recae exclusivamente sobre los órganos electorales (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela). En una segunda categoría, se ubican los países en los que se asigna esta tarea al contralor de la República (El Salvador¹⁸). En una tercera categoría tanto la institución electoral como la Contraloría se responsabilizan por dicha labor (Costa Rica, Panamá y República Dominicana). Finalmente, están los casos de Argentina y Nicaragua que no pueden ubicarse en las clasificaciones anteriores, ya que mientras en Argentina la tarea de supervisión es llevada a cabo por los jueces federales con competencia electoral, en Nicaragua esta labor es efectuada por una combinación de diferentes órganos: la Contraloría General, el Órgano Electoral y el Ministerio de Hacienda y Crédito.¹⁹ “

Es necesario tener cuenta que la decisión de llevar todas las infracciones al campo del derecho penal, no sólo genera serios compromisos de todo tipo – materiales e inmateriales- para el Estado, sino que en ocasiones hace que se cree un entorno de impunidad consentida. Si no hay escalonamiento de las sanciones, si la sociedad percibe que ellas no son proporcionales a las faltas, es posible que aparezca un proceso de degradación de la norma que dificulta su puesta en práctica.

Papel de la sociedad civil.

En algunos países de la Región se ha encontrado que el papel de la sociedad civil, a través de Organizaciones No Gubernamentales, de la prensa, de ciertos grupos de interés, no sólo es eficaz, sino que se convierte en un positivo factor coadyuvante de la acción del Estado. El que no puedan imponer sanciones formales les permite obrar con mayor agilidad en la valoración de los datos. Es lo que ocurre, por ejemplo, con aquellas organizaciones que han hecho el recuento, seguimiento y valoración de la inversión en publicidad, especialmente televisión, en varias campañas políticas. Una mayor libertad de apreciación de las tarifas les ha permitido sacar conclusiones más realistas, a veces bastante diferentes de los informes oficiales que rinden los partidos.

El apoyo de este tipo de gestiones, corresponde también a una decisión estratégica importante.

¹⁸ En El Salvador la legislación asigna a la Corte de Cuentas la revisión de la liquidación de cuentas de los partidos, en la práctica la tarea es efectuada por el Ministerio de Hacienda.

¹⁹ En Nicaragua, seis meses antes de cada elección se crea la Procuraduría Específica Electoral, que también fiscaliza el financiamiento de los partidos políticos en ese país.

Por lo demás, la acción de las organizaciones de la sociedad civil produce un efecto adicional, nada despreciable, relacionado con la creación de una mayor sensibilidad de la opinión pública sobre estos temas.

Una sociedad mejor informada y con mejores herramientas para valorar los elementos que están en juego en materia de financiación de campañas constituye de por sí un paso adelante en esta compleja materia.

ALGUNAS REFLEXIONES DE CARA A UNA POSIBLE REFORMA

Una mirada panorámica de la situación actual de la materia y de las ideas relevantes en cuanto a los cambios que es necesario propiciar, nos permite decir lo siguiente.

Sobre el esquema de financiamiento:

La legislación y la práctica deben buscar un balance entre la financiación pública y la de origen privado. No es bueno convertir a los partidos en apéndices de la administración pública, pero tampoco es sano que la formulación de políticas públicas quede condicionada a los intereses particulares de los donantes. Con mayor razón, cuando hay en la región múltiples casos de financiamiento ilegal y de narco-financiamiento.

Como dice Zovatto, “también nos parece necesario establecer criterios claros que ajusten el monto global del financiamiento público a las realidades económico-financieras de los países como se hace, por ejemplo, en Costa Rica, donde se señalan parámetros tales como el comportamiento general de la economía, el crecimiento de la producción y la situación de las finanzas públicas. De lo contrario en épocas de estrechez podría suscitarse el descontento de la ciudadanía al evidenciar que las subvenciones a los partidos no sufren los ajustes correspondientes a los del resto de la colectividad. Es recomendable también que el compromiso de financiamiento público se cumpla seriamente por el Estado en los términos establecidos, entre otras cosas, para que no se de a los partidos excusas para no cumplir con las normas de financiamiento²⁰.”

Acceso a los medios:

Desde una perspectiva de equidad en el ejercicio de la participación política, es claro que la ausencia total de regulaciones sobre acceso a los medios

²⁰ Zovatto, Daniel. DINERO Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN COMPARADA 1978-2004. Julio 2-2004. Sin publicar.

genera una situación indeseable, no sólo por cuanto los partidos o candidatos mejor financiados pueden avasallar a los más débiles, sino también porque en la Región es común que los grandes medios pertenezcan a su vez a grupos económicos fuertes, con intereses en otros sectores de la economía, muchas veces susceptibles de regulación estatal.

La regulación tiende a contrarrestar esa ausencia de equidad. No obstante, no todos los países la tienen ni en todos los casos se han logrado superar ciertas inequidades.

Siguiendo a Zovatto se puede decir:

- ✓ “El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son éstos y los candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados. (...)
- ✓ El bajo “rating” que caracteriza por lo general a las televisoras y frecuencias del Estado, que obliga aún a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados. (...)
- ✓ Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda.
- ✓ El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios es en algunos casos parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos.
- ✓ Los mensajes y cadenas nacionales emitidas por el gobierno de turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de las políticas de la administración y la finalización e inauguración de obras, pueden generar ventajas en el marco de la campaña electoral a favor del partido oficial y en detrimento de los partidos de oposición”.²¹

Por otro lado, los gastos en publicidad son uno de los más destacados disparadores del gasto electoral. Es allí donde se juega la política. Los medios son una especie de ágora moderna. En consecuencia, son útiles las regulaciones que tiendan a ordenar espacios gratuitos para los partidos (bien

²¹ Zovatto, Daniel. Id.

valiéndose de la noción de que el espacio electromagnético se explota a guisa de concesión estatal, ora mediante el pago a los medios privados por cuenta del erario público), incluyendo especialmente los de alto *rating*, así como a establecer mecanismos mixtos de repartición de los espacios, de modo que los fuerzas más débiles disfruten de un piso mínimo de tiempo para exponer sus ideas y emitir sus consignas..

Publicidad.

En esta materia hay que concentrarse en la relevancia de la información exigida a los partidos, la oportunidad de su publicación, la uniformidad de la presentación para permitir que la opinión pueda analizarlos en forma sistemática y la facilidad de acceso a la información. Se abre la idea de que los informes no se presenten exclusivamente después de las elecciones sino que, al momento de votar, ya la ciudadanía posea datos sobre el origen y destino de los fondos.

Asimismo, la transparencia y control sobre la financiación política sólo se logran si se investiga en todas las etapas e instancias del proceso del financiamiento de los partidos. La obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los protagonistas del proceso de financiamiento, es decir: partidos, candidatos, organismos públicos que administran los aportes oficiales, los medios -en cuanto a las tarifas a aplicar- y, también, a las organizaciones no gubernamentales que recaudan o canalizan fondos para la política.

Es preciso fomentar el uso de nuevos medios para la difusión de la información y trabajar en el seno de la sociedad civil para generar una cultura participativa de transparencia.

En relación con los mecanismos de control y régimen de sanciones:

Es importante ampliar las competencias y los recursos de los órganos de control, los cuales deben abarcar la revisión de los informes frente a la realidad y el origen y destino de los recursos de las campañas y los partidos. Es probable que dadas ciertas limitaciones de recursos, la ley deba permitir que los órganos electorales (a quienes se suele encomendar esta tarea en la Región) tengan la facultad de buscar apoyo obligatorio por parte de otras entidades, tales como las Contralorías y la rama judicial.

Un elemento clave en la conformación de los organismos encargados de la aplicación de la ley es su independencia. Suele suceder que los órganos electorales se formen mediante una representación formal o virtual de las fuerzas políticas. Esto es razonable en cuanto al propósito de brindar

garantías en la administración del proceso electoral, pero no lo es en relación con el cumplimiento de las normas sobre financiación y la imposición de sanciones.

Como dice Zovatto, “nos pronunciamos a favor de una estrategia mixta en esta materia (mezcla de zanahoria y garrote), con el fin de combinar, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos y de los candidatos a la normativa electoral pero, por otro lado, complementarla con un riguroso régimen de sanciones en caso de irrespeto a las regulaciones vigentes”²².

CONCLUSIONES

1. La financiación de los partidos y las campañas es un elemento central para la vida democrática. La relación entre dinero y política es necesaria. De hecho, el gasto que se haga en este campo corresponde realmente a una inversión en cuanto a la sostenibilidad de la democracia y la gobernabilidad.
2. Los valores involucrados poseen altísima sensibilidad. Capacidad real de los partidos, participación viable, independencia de los protagonistas políticos, equidad, transparencia y lucha contra la corrupción son algunos de ellos.
3. Tanto el control sobre los dineros de origen privado como la financiación pública, han cumplido una tarea benéfica en la Región, si bien es muy largo todavía el camino que queda por recorrer.
4. Aunque se han detectado tendencias en la Región en algunos de los temas estudiados, en la práctica todavía hay una amplia disimilitud en las soluciones concretas.
5. Parte de la financiación ocurre de manera informal. El tema relacionado con el verdadero costo de la política en la Región debe ser objeto de nueva y creciente preocupación y estudio.
6. No hay una receta o vademecum universal. Pero al formular políticas públicas en la materia, debe considerarse que la financiación de partidos y campañas no puede aislarse del marco más general del sistema de partidos y del sistema político. Cada variable que se adopte tiene repercusiones en éstos.

²² Zovatto, Daniel. Id.

7. El maximalismo termina favoreciendo las fuerzas conservadoras que se benefician del *statu quo*. En muchas ocasiones, es más práctico escoger una vía gradual de reformas concretas y cortas, evitando las grandes presentaciones retóricas, lo cual permite administrar más eficazmente las resistencias al cambio.
8. Un proceso de reforma debería estar orientado por los siguientes objetivos: (i) Aminorar la influencia del dinero. El estado puede asumir ciertos costos, tales como el de publicidad. Se debe reducir la duración de las campañas, poner topes a los gastos y límites a las donaciones. (ii) Buscar una financiación pública comprometida y no neutra. Es decir, generar a través de ella incentivos hacia una organización más democrática de los partidos. (iii) Promover la publicidad y la transparencia. Se espera que esto contribuya a moderar el tráfico de influencias y la corrupción. (iv) Promover la equidad, y (v) Mejorar la eficacia de los órganos de control.
9. La ley no es la única herramienta. Hay elementos culturales y pedagógicos que deben ser tenidos en cuenta. El papel de la sociedad civil es importante. Una perspectiva de género puede contribuir a disminuir inequidades ancestrales.

Es sumamente importante aminorar la influencia del dinero de en la toma de decisiones, buscar una financiación pública comprometida que produzca algún efecto adicional y que no sea una simple financiación neutra, promover la publicidad y la transparencia, lograr que los organismos electorales tengan verdadero poder y no lo que ocurren generalmente en Latinoamérica donde los organismos electorales se ven rebasados y hay un marco de impunidad, pero por último y es con lo que quiero terminar, esto no es solo un problema de la ley, los latinoamericanos tenemos que salirnos del fetichismo de la ley, siempre que tenemos un problema creemos que se arregla dictando una ley eso no es así, aquí hay elementos culturales mucho más profundos, luego hay un trabajo pedagógico en el cual (en mi opinión) la sociedad civil tiene mucho para hacer, hay casos muy importantes en Argentina, en Perú, en otros países donde la vigilancia de la sociedad civil es mucho más útil de manejar, no está regida por la camisa de fuerza de la ley, la prensa, las ONG'S me parece que es un trabajo más lento quizás pero que crea conciencia y creo que esto es más duradero que leyes que son fáciles de violar en la práctica.

Muchas gracias.

Comentarios de Moderador

Bueno muchísimas gracias a ambos, creo que ha sido dos exposiciones enriquecedoras por la calidad informativa, por el marco comparativo y sobre todo la atención en los matices que hacen este tema sea tan complejo, tan difícil de tratar y que represente tantos desafíos; vamos a continuar con la ronda de preguntas para luego darle la palabra al Padre Virtuoso.

Ronda de Preguntas

1. Otro tema son las tarifas que le cobran los medios a los candidatos, pueden dar descuentos a unos y no a otros ¿hay algún país que regule esto, tal vez a través de requisitos de divulgación de ingresos y gastos? ¿Cuan importante es la divulgación de gastos e ingreso para la transparencia y limitación de la corrupción y es factible requerir la divulgación pública? Para ambos profesores

R. (Prof. Álvarez) Si yo creo que el tema de la transparencia es fundamental y hay diversos sistemas de reportes de gastos en distintas partes del mundo, un sistema muy común en las primeras legislaciones y así era en caso venezolano cuando había legislación sobre financiamiento público de las campañas en Venezuela y todavía hoy en día en cuanto al financiamiento privado, es que los partidos y candidatos informan de sus gastos principalmente al organismo electoral, y en el organismo electoral hay una comisión que recibe esos informes, tiene la función de revisarlo y en caso que se ameriten sancionarlos de acuerdo a lo establecido en la ley; ese sistema era muy común en el pasado, hoy en día se sabe que la transparencia tiene que ser transparencia para el público, es decir, no para el sector público sino para los electores, los electores tienen que saber ¿Cuánto se gasta, cuánto se recibe, de dónde se recibe, etc? y la tecnología contemporánea hace posible hacer público los informes financiero de los partidos, cosa que antes era sumamente complicado y costoso, muchos organismo electorales ejemplo el IPFE mexicano, pero también otros países latinoamericano uno puede acceder desde cualquier lugar del mundo y obtener información a cerca de los reportes financieros que hacen los partidos.

El problema es no solo que los partidos y los candidatos informes, sino como se verifican la veracidad de ese reporte y yo creo que no hay Estado que pueda verificar efectivamente la veracidad de esto sino no hay múltiples organizaciones de la sociedad civil que sirvan de vigilante de la calidad de la información que se esta suministrando.

En algunos países por ejemplo en Argentina ha habido labor importantísima de organizaciones de la sociedad civil que han dado cuenta de esta materia en varias oportunidades, en México también hay varias experiencias de la organizaciones de la sociedad civil, en cambio en Venezuela la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil es evidente y aunque ha habido reportes en algunos casos, son cada vez más frecuente en las últimas elecciones todavía se requiere de muchas nivel de organización, mucho compromiso de trabajo voluntario y también financiación porque esto no se puede hacer de gratis, claro hay las posibilidades de presentar sea parte por ejemplo esta organización Ojo Electoral puede eventualmente conseguir recursos, Súmate también a conseguido apoyo en esa dirección para hacer observación de los procesos electorales, en todo caso tiene que haber un trabajo sincronizado entre las organizaciones electorales y las organizaciones de la sociedad civil, pero también tienen que haber un alto nivel de confianza en las organizaciones por parte de la sociedad civil y viceversa, yo no se si esto existe en Venezuela y sino no existe creo que es una labor de construcción a mediano plazo con el objeto de construir una sociedad civil vigilante en los procesos políticos .

Los partidos son intermediarios entre la sociedad civil y el Estado, pero cada vez y sobre todo cuando tienen financiamiento público están más cerca del Estado que de la sociedad civil y es entonces la sociedad civil organizada la que tienen que ponerles el ojo a los partidos políticos y a los candidatos para vigilar sobre todo en esta materia tan delicada.

Por otra parte los medios de comunicación también juegan un papel importante en estas circunstancias, lo que pasa es que los medios de comunicación son un actor peculiar en el plano político y sobre todo en materia de financiamiento de los partidos, los medios de comunicación pueden involucrarse en una campaña electoral mediante el subsidio de unos determinados candidatos, haciendo ventas ficticias de unos espacios que luego no son efectivamente cobrados o pueden ofrecer tarifas diferenciales, esto puede regularse pero yo me imagino que la única vía en que el Estado puede comprobar el apego a la ley, es por la vía tributaria, en última instancia si un medio de comunicación financia a un candidato dándole tarifas preferenciales o incluso donaciones de todos los espacios después tendrán que pagar los impuestos los medios de comunicación, pero más allá de esto no se puede hacer porque al final es una cuestión de cuentas que el medio de comunicación hace y el medio de comunicación puede mostrar una información que puede ser verdadera o falsa pero no hay forma de verificar.

Sin embargo hay que decir que en algunas circunstancias la única posibilidad que tienen algunas candidaturas de financiarse es con el apoyo que algunos medios de comunicación hacen, es decir, la situación es bastante compleja hay candidato muy débiles que sino tuvieran financiamiento de los medios de comunicación en sus campañas no tendrían presencia, esto a su vez los debilita porque los puede hacer ser vulnerables a presión que los medios de comunicación pueden hacer en temas de políticas públicas, es una situación sumamente compleja que hay que verla en su conjunto, yo creo sin embargo y por eso fui partidario cuando hice esa propuesta a la asamblea nacional constituyente que me compraron a medias, es decir, me compraron la prohibición del financiamiento público de las campañas pero no me compraron el financiamiento indirecto de las campañas electorales, yo creo que la clave está ahí en vez de tener financiamiento público de manera generalizada y sin control, una vía por la cual se puede controlar el gasto y el gasto que es más eficiente durante la campaña es justamente mediante la contratación de espacios no solamente en la televisión pública sino principalmente en la televisión privada, espacios contratados por los organismos electorales que se han asignados mediante un criterio de justicia y equidad a los distintos candidatos, de esa manera de equilibra la posibilidad de que un candidato se injustamente financiado por un determinado medio de comunicación.

R. (Dr. e la Calle) creo que esta dicho casi todo pero agregaría solo dos cosas, una muy específica sobre el caso de Colombia sobre el tema de costo de la publicidad que es la primera pregunta, porque evidentemente los medios pueden rebajar a unos candidatos, cobrarle más barato que a otros, la ley colombiana dice que el costo de las tarifas para las campañas tiene que ser equivalente al 50% a los cobros de publicidad ordinaria inmediatamente antes de las elecciones, entonces es que es más barato para un candidato que para un comerciante y en segundo lugar, como la referencia son las tarifas que venían cobrando, en la práctica esto realmente funciona porque primero la contabilidad de los medios es difícil de falsificar, es algo muy delicado y ningún medio serio hace una operación incubierta en esta materia; y en segundo lugar porque la ley colombiana prevé quien viole régimen de

financiamiento de campañas pierde el cargo y esa sanción a presentado mucho más eficaz que cualquier otra, luego el propio candidato teme que si lo descubren y no es difícil descubrirlo porque el órgano electoral puede pedir la contabilidad de los medios para examinar como se cobro, en la medida en que la rebaja equivalga a una donación en especies y exceda los topes, pues el candidato puede perder la investidura y por eso quiero decir que como soy muy crítico de las cosas en Colombia puedo decir que esta norma en la práctica ha funcionado porque los medios de comunicación son organizaciones formales y me parece como se pregunto valía la pena que le contara esa experiencia.

Ahora en cuanto a la divulgación de gastos e ingresos, en mi opinión es clave, es que el 89% de los países en Latinoamérica tienen la obligación de rendir cuantas al organismo electoral solo el Salvador y Uruguay son los países que no tienen obligación, pero resulta que esto es algo teórico porque una cosa es que en las campañas se entreguen la información y otras que el organismo electoral los divulgue como decía el prof. Álvarez y en muchos caso es que el organismo electoral recibe la información peor es muy reticente a divulgarla, entre otras cosas es porque los organismos electorales son hijos de los propios partidos, hay un manto de impunidad, muchos de los miembros concejos electorales aun que sea de forma vicariante actuando en nombre de los partidos, además no hay capacidad física, ni técnica, ni presupuestal para que esto sea realidad; sin embargo si hay que registrar que si sea venido avanzando en términos de recibir y publicar la información, en el año 94 con la Universidad de los Andes en Colombia hicimos una investigación sobre el financiamiento de la campañas para el congreso ese año y los más sorprendente es que el consejo electoral nos dijo la información no es pública cuando la ley lo que decía es que se entregaba para publicarla, hubo que dar una pelea, claro eso ya no ocurre hoy esta en Internet y cualquiera la puede verificar.

Pero uno no puede tener en esta materia respuestas totalizante sin mirar los matices, una cosa son las elecciones presidenciales y otras las de congreso en el caso colombiano creo que hemos mejorado mucho en elecciones presidenciales, la verdad que ahí esta la información, la información es veraz y ningún candidato se atreve a modificar esa cifra, digamos que las lecciones del pasado han sido tan dura que huyen de dineros oscuros, todos tienen auditorias que regulen de donde proviene el dinero, esto a mejorado mucho en elecciones presidenciales pero en congreso no; una cosa es ser congresista en Bogotá donde un control hay de parte la periferia, luego la transparencia es una necesidad, es un elemento clave creo que ahí falta mucho camino por recorrer, pero en mi opinión los m's grave no es que hoy abruptamente se diga que esa información es privada, es que hay maneras más sutiles una a la que ya me referí o términos muy breves o una información tan caótica que es imposible orientarse en ella, entonces pareciera que se esta cumpliendo la ley pero nadie es capaz de ordenar la información; por eso la idea es hacerla homogénea, pertinente, dirigida verdaderamente a los elementos disparadores del gasto.

2. En el caso venezolano la televisión estatal o las televisiones abusan de propagandas de gobierno ¿Qué opina de eso? (Dr. De la Calle)

R. Yo no voy a opinar sobre la situación venezolana me parecería aun irresponsabilidad de mi parte, no podría responder; puede responder en abstracto si es cierto que en varios países caso México, caso Argentina se ha encontrado un aumento desmesurado de la publicidad oficial en momentos pre-electorales y claro que esa es una patología, realmente es un forma también de incidir en el resultado

electoral de manera que es incluso incontrolable porque no esta en la cuanta de las campañas, no hace parte de la transparencia del gasto electoral, luego esto es un problema que existe en Latinoamérica no lo califico en Venezuela, pero el problema es común se presenta en varios países y debería ser materia sobre todo pro parte de la sociedad civil yo insisto bastante en eso porque en muchos países caso Argentina- México esto se vino a saber por obra de ONG'S no por medio del gobierno que es el que esta irradiando la publicidad.

3. El financiamiento público es la expresión del deseo del estado de promover democracia, democracia con partidos ¿cómo promover la inversión en partidos? además de los medios audiovisuales otro rubor importante en las campañas son los programas sociales utilizados a la oposición con el propósito de compra de votos ¿Qué hacer para controlar el tema de la transparencia? (Dr. De la Calle)

R.. La segunda esta casi respondida, lo ideal sería muchas pequeñas donaciones de privados y una financiación mixta razonable con énfasis en la financiación indirecta, el cual comparto con el prof. Álvarez, pero claro esos ideales son difíciles de lograr; recientemente en Colombia se prohibió la donación de personas jurídicas a las campañas también por un fallo de la Corte Constitucional, yo particularmente disiento por qué, porque el argumento de los particulares (personas naturales) es más limpio que a través de sociedades se encubre la presencia de dineros oscuros, yo creo que es exactamente al revés, estoy en total desacuerdo, me parece además que creo que es algo superior y que en la constitución se establece que es un derecho de las personas jurídicas de participar en política y una forma de participar es hacer donaciones, otra cosa es establecimiento de topes la ley establecía que el tope de personas naturales es del 1% y de personas jurídicas es del 2% del total de las campañas, esa última parte fue la que tumbo la corte y dijo que no podían hacer donaciones: peor el problema en Latinoamérica es muy dramático porque aquí no estamos hablando de EEUU o Europa donde la gente tiene dinero y tiende que una forma de participar en política es financiar su partido, aquí hay dos problemas uno de penuria la gente no se dedica a gastar plata en partidos, pero además nuestro partidos tienden hacer partidos de cuadro realmente en Latinoamérica casi no hay partidos de masa, entonces pretender que la financiación provenga preponderantemente de la privada, de los prosélito es casi impracticable, por eso suscribo la tesis del prof. Álvarez yo creo que en Venezuela si debería retornar la financiación pública con énfasis en la financiación indirecta parece que esta es una necesidad en Latinoamérica, claro no arregla todos los problemas decir que eso evita los dineros negros, pero yo creo que la financiación pública si produce un efecto igualador para muchos políticos es un alivio, para muchos es una manera de caer en la tentación de caer en financiación oscura, creo que Venezuela debería volver a meditar sobre este tema.

Palabras del Padre José Virtuoso

Bueno me toca hacer el cierre, tengo una grave amenaza que si me paso de 4 minutos he de recibir un bombardeo de mis compañeros, yo creo que muy brevemente resumiendo se me ocurrían varias cosas, la primera es que creo que este semanario a servido para apuntalar con mucha profundidad temas que forma parte de una reflexión en Venezuela desde hace tiempo y que forma parte de la preocupación no solamente del plano estricto electoral sino del político, yo creo a lo largo de la reflexión del día del hoy a salido claro que la reforma del sistema electoral o el sistema electoral y los problemas que en él se ven forman parte de un problema más complejo que es un tema político, cuando hablábamos del tema de la

representación hablábamos en el fondo (decía el prof. Rey) de crisis de los partidos políticos que la sociedad venezolana tienen que resolver y en el fondo con todo este tema de espacio de un sistema de representación proporcional al tema de representación mayoritaria, hay una decisión política y en el fondo un cambio también de concepción de cómo debe funcionar la democracia.

Creo que el día de hoy ha servido para afrontar problemas de fondo y verlo a la luz de una reflexión mucho más analítica de los 5 grandes temas que plateó Luís, que nos preocupaban en Ojo Electoral dentro de una posible reforma hemos abordado dos, el tema de la representación proporcional y el tema de financiamiento de las campañas, evidentemente hay tres temas que todavía nos quedan pendientes, el tema del registro electoral como algo fundamental y que ha generado todo un debate en Venezuela y que la reforma a la ley debería apuntalar este tema; nos queda pendientes el problema de la universalidad, libertad y secreto del voto sobre todo como los mecanismo para garantizar fundamentalmente este tema y nos queda pendiente también el tema de la automatización. Entonces creo que el debate de hoy ha servido para afrontar eso dos quedan estos tres.

Ahora la otra pregunta que nos hacíamos hoy en los receso ¿cómo sacamos esta discusión a la calle? estamos ante un discusión muy densa y profunda, pero que tiene que ponerse en manos de la ciudadanía, es decir, ¿cómo sacamos esta a los medios? ¿Cómo sacamos esto a la ciudadanía? ¿Cómo sacamos esto al debate público en las organizaciones sociales? ¿Cómo como sociedad debatimos y profundizamos este problema ¿y sobre todo ¿cómo como sociedad nos organizamos para los que pesamos que la reforma tiene que ir a lo que hoy apuntalaron estas discusiones e incidan en los que toman las decisiones fundamentalmente en la asamblea nacional que es la que va a tener la decisión última de construir y aprobar la ley que en definitiva rige esta materia, entonces ahí hay una tarea pendiente, nosotros en Ojo Electoral somos una organización pequeña, como muy escasos recursos, lo que hacemos lo hacemos gracias a la red que hoy ha estado presente en este evento, del debate del día de hoy; pero sin embargo si tenemos la responsabilidad de pensar cómo podemos validar esto, cómo podemos animar a otros, cómo podemos propiciar otros espacios de discusión, cómo podemos hacerlo en esta materia, cómo podemos hablar en la asamblea nacional, en el CNE, con los partidos; aquí hay un programa de trabajo intenso, evidentemente estaremos haciendo de acuerdo a nuestras necesidades; pero que es necesario pensar.

Otra idea que a lo largo del día de hoy hemos conversado es la posibilidad de publicar la obtenido en el día de hoy, son reflexiones muy profundas y creo que hay que agradecerle a todos los ponente al trabajo académico, profundo y analítico hecho y que sería una gran riqueza para la sociedad venezolana tener eso en una publicación, creo que a través de los medios electrónicos podemos hacer llegar varia de las cosas todo sea grabado, tocaría creo yo sintetizar grabado para tratar de ponerlo a disposición de la gente, pero ojala también lo podamos publicar.

No me queda más que decir, sino que gracias a todos, al Centro Carter por la colaboración, iniciativa y apoyo en toda esta tarea con la organización, los ponentes y por supuesto KAAF que nos ayudo con todo esto, y como alguien decía “ya sabrán pronto de nosotros”, tenemos que seguir en esta tarea; hay otro proceso que creemos observar que es el proceso de la reforma constitucional para eso estamos pensando cómo sería el proceso y el mecanismo; pero creo que entre seguir el proceso de la reforma de la ley y seguir el proceso de la reforma de la constitución se nos va a ir este año los esfuerzos en esto, bueno muchas gracias...