

5. Régimen sancionatorio

El régimen de sanciones no parece tan severo en una región donde algunos de los países se encuentran en el foco del problema del narcotráfico. Sin embargo, una visión más completa requeriría revisar la legislación penal, cuestión que rebasa el ámbito de estudios como éste. No obstante, desde el punto de vista electoral, parece suficientemente estricto. En Perú y Bolivia se aplica la suspensión del financiamiento, e incluso la pérdida del derecho a participar en las siguientes elecciones en el último país citado. Igual ocurre en Colombia respecto de la suspensión del financiamiento. En Ecuador, donde se llega hasta la revocatoria del mandato por el uso de recursos públicos o la recepción de contribuciones del narcotráfico, el analista⁶, sin embargo, evalúa que el sistema es disperso e insuficiente y que no se aplica. También en Colombia se aplica la pérdida de la investidura. En Venezuela la legislación electoral introduce la prisión por ocultar información o recibir contribuciones anónimas. Por lo que se refiere a la pregunta sobre los destinatarios de las sanciones, puede verse que son los partidos o sus miembros, salvo en los casos colombiano y ecuatoriano, donde se castiga al candidato elegido. Los sistemas que no establezcan sanción a los candidatos aparecen, en general, como incompletos.

6. Evaluación general del marco normativo andino

Los informes recolectados apuntan a un balance negativo sobre la capacidad del financiamiento electoral “para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política” cuando pasan de la consignación escueta de regulaciones a su evaluación. El asunto es grave porque, a menudo, son los mismos actores políticos quienes defienden el financiamiento público como disuasivo de los males apuntados. Los efectos de deslegitimación que ello acarrea ya se han producido en Venezuela, y los otros países podrían estar al borde de fenómenos semejantes.

En lo que sigue presentamos una matriz FODA con las modalidades específicas a la región.

La revisión de la tabla lleva a destacar aspectos que bajo peculiares modalidades se presentan en todos los sistemas de financiamiento público. Los conjuntos de dispositivos, órganos y recursos que los componen no dan frutos de la noche a la mañana, sino que forman parte de un entramado tejido institucional que sólo progresa y remedia sus imperfecciones si existen bases mínimas de consenso político, en forma paulatina y a menudo inadvertida para una opinión pública acostumbrada a moverse sólo por escándalos. Lamentablemente, el cuadro institucional de la región atraviesa una tempestuosa turbulencia que no permite ser optimista sobre el futuro de los sistemas de financiamiento público. En esta situación ellos constituyen un aspecto muy débil y altamente controvertido de las democracias regionales. Cabe decir así que, por la parte negativa, hay que destacar más las amenazas que las debilidades. Bajo tales circunstancias parece necesario no intentar reformas ambiciosas, sino tratar de perfeccionar lo existente y penosamente

⁶ Rowland, Michel (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

Tabla 2. Análisis FODA de los SFP de los países andinos

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de sistemas de subsidio electoral en toda la región menos en Venezuela. - Existencia en todos los países de organismos de control que podrían llegar a desarrollar y hacer efectivas sus facultades jurídicas y sus capacidades técnicas. - Existencia de limitaciones al gasto político u obligación constitucional de establecerlas. - Incipientes movimientos de la sociedad civil que presionan a prácticas de diaphandía y limitación de los gastos electorales. - Financiamiento permanente en 3 de los 4 países que tienen financiamiento público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de utilizar los subsidios electorales como un mecanismo para incentivar el cumplimiento de obligaciones impuestas por la legislación y recurrir a fuentes deseables de financiamiento. - En todos los países, la existencia de mecanismos de controloría de los gastos electorales que podrían utilizarse para ejercer alguna supervisión sobre las fuentes de ingreso. - En Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela existencia de algunos partidos de raigambre histórica y popular que tienen mucho que perder con los escándalos sobre financiamiento. - En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú la atención internacional sobre el problema del narcotráfico obliga a tomar medidas contra la incidencia del fenómeno en el financiamiento político y a aprovechar la experiencia y asistencia internacional lo cual lleva a extender la regulación a otros aspectos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los controles a las donaciones políticas a menudo sólo quedan en el papel. - No aplicación de las limitaciones al gasto político. - Casi total ausencia de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos. - En algunos países bajo nivel de los subsidios públicos o supresión absoluta. - Ausencia de desembolsos pre-electorales de los subsidios públicos en la mayoría de los países. - Falta de cobertura por subsidios públicos de los procesos electorales internos de los partidos. - Carencia de estímulos, entre ellos sistemas de matching, para la recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación partidaria (recibir poco de muchos en lugar de mucho de pocos). - Régimen sancionatorio a veces severo pero con pocas probabilidades de aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agudos procesos de desinstitucionalización y deslegitimación que podrían llevar a que se generalizara el modelo venezolano. - Alta dependencia de los capitales privados para financiar campañas, especialmente de los grandes medios de comunicación. - Amplia disponibilidad en la región de fuentes de dinero ilegítimo para financiar campañas. - Aumento de la necesidad de fondos electorales, como producto del proceso de democratización interna de los partidos políticos. - Eventual adopción de un enfoque legislativo prohibicionista, y no sólo excesivamente limitador de las contribuciones y gastos electorales, que puede convertirse en un instrumento de control en manos de factores autoritarios que accedan al poder.

logrado como la implantación reciente de un sistema de financiamiento partidista en el Perú y respecto del cual aún no se aquieta la polémica. Por otra parte, el ejemplo venezolano alerta sobre lo que podría significar una legislación aun medianamente contralora en manos de un proyecto sospechosamente autoritario.

Al mismo tiempo, resulta paradójico constatar que la liberación y propiciación de nuevas fuerzas y líderes que refresquen el aire en la enrarecida atmósfera política de la región requiere la extensión del financiamiento a estas nuevas fuerzas, ya sea dentro o fuera de los partidos tradicionales. La regulación de este aspecto es, sin embargo, sumamente compleja, discutible, y tropieza con numerosas resistencias, pero es una cuestión viva internacionalmente y no sólo en los países en desarrollo. También es complejo y dudoso que todavía siga siendo posible mediante *fiat* estatal revertir la tendencia de los partidos a convertirse exclusivamente en maquinarias electorales y a depender cada vez más del gran donante -el Estado- o de los grandes donantes privados. La beligerancia cada vez mayor de factores extrapartidistas, conocidos como “sociedad civil”, podría convertirse al menos en un contrapeso por la presión que cada vez más puedan ejercitar a fin de lograr que, por la vía de la divulgación y la inspección social, se logre controlar algunos de los males que el financiamiento público ha fallado en eliminar.

III. Las prácticas de financiamiento electoral en los países andinos: la realidad y sus riesgos

1. El peso de los subsidios directos y su activación

La información disponible sobre los costos de las elecciones en la región andina y el peso de los subsidios directos, no permite elaborar una comparación detallada, ya que no hay cifras disponibles para Perú, Venezuela y solo parcialmente en Ecuador. En el caso de Colombia y de Bolivia, los datos permiten indicar que el subsidio directo corresponde aproximadamente a un 45-50% del gasto electoral.

2. La recaudación de donaciones políticas

La menesterosidad de la información a mano no puede atribuirse en la zona andina a la falta de interés de la academia y la prensa. Las dificultades provienen más bien de los obstáculos para recabar la información, como queda consignado en todos los reportes.

Como en ninguno de los países donde existe el subsidio éste se adelanta en parte sustancial, no se presenta la anomalía que ocurre en El Salvador, donde recurrentemente se han dado casos de no restitución de lo que al final resulta que no corresponde al partido beneficiado. No hay detalles tampoco sobre las líneas de crédito que abren los partidos, sobre la perspectiva de los reembolsos, y si como pasa en Costa Rica y Nicaragua, se producen ganancias para los capitales privados y una nueva forma de dependencia de los partidos respecto de tales capitales.

Como señalamos anteriormente, el subsidio público, al tener como destinatarios a los partidos, apenas constituye una compensación a la debilitación que el

financiamiento electoral produce en las organizaciones políticas por la autonomía cada vez mayor que adquieren los candidatos y su entorno para recabar fondos privados. En todos los SFP regionales se confirma el fenómeno. En Bolivia y Ecuador son importantes los aportes personales que hacen los candidatos a sus campañas, y en el segundo son frecuentes los casos de candidatos presidenciales adinerados, como ocurrió con Álvaro Noboa. En Colombia, a pesar de que el sistema público beneficia, según De la Calle, a un rango inmoderadamente amplio de beneficiarios, los candidatos presidenciales se las arreglan para cortejar a los cuatro grandes grupos económicos, y en las elecciones para congresistas el Estado apenas pudo haber repuesto un 10% de los gastos. En todos estos sistemas, unos más, otros menos, se comprueba el efecto del sistema presidencialista, en el cual no sólo la forma de gobierno, sino también la campaña, está centrada en los aspirantes presidenciales.

¿Quién hace la recaudación y cómo se hace?

Carecemos de mayores detalles sobre los comités y organizaciones que rodean a los candidatos, pero los esfuerzos legales por implantar tesorerías de partidos y hacerlas obligatorias, lo mismo que expresiones como la “microempresa política” en Colombia, o la aceptación en los partidos políticos venezolanos de la realidad del proyecto personal de cada notable dirigente, al cual tienen que adaptarse los partidos y no al revés, nos revelan que pese a la mayor dimensión de estos países, en comparación con los centroamericanos, también la política candidatural se desenvuelve en un entramado de buenas relaciones y contactos especiales con quienes están en capacidad de aportar grandes fondos a la campaña.

De esta manera vemos que en Bolivia se exige que los partidos dejen constancia de la nómina de los dirigentes responsables de la administración del patrimonio. En Venezuela se requiere que cada candidato u organización notifique al CNE el nombre de la persona responsable de los recursos financieros. Se trata de intentos para imponer orden en un sistema cada vez más disperso de recolección de fondos y cuyos resultados son inciertos. En el Perú, para las elecciones del 2001, la mayor parte de las contrataciones publicitarias dependieron de los ciento veinte candidatos parlamentarios de cada agrupación y del entorno personal del candidato.

Una investigación más específica sobre la composición de los gabinetes, especialmente de las carteras de finanzas y economía, seguramente dará claves importantes sobre los compromisos contraídos en la campaña y que luego se saldan en la forma de integración del gobierno. Sin embargo, ello puede no darse y no significa que no existan tales compromisos que se traducen más bien en contrataciones en sectores atractivos para los empresarios, como son los seguros de los funcionarios públicos y los militares, cual ocurrió en Venezuela en la primera época del gobierno de Chávez. En este país el concepto de “operador político” de los candidatos y luego de los presidentes tiene una fuerte connotación de hombre que, entre otros apoyos, también logra los financieros.

Hemos intentado organizar la información sobre donantes privados y el empleo que se da a las donaciones en la siguiente tabla.

**Tabla 3. Región Andina:
donantes privados y fines a que se destinan las donaciones**

País	Principales donantes	Finalidad
Bolivia	Empresas privadas, individuos y candidatos a la Presidencia y al Congreso.	Propaganda por TV y en menor proporción en radio. 70% del costo de la campaña.
Colombia	Los cuatro grandes grupos económicos: Santodomingo, Ardila Lule, Grupo Antioqueño y Luis Carlos Sarmiento.	Publicidad de TV, prensa, radio y otros: más del 40% en las elecciones presidenciales. Transporte en las zonas rurales. Compra de votos en las zonas de menor desarrollo económico.
Ecuador	Los propios candidatos o parientes cercanos a éstos.	94,9% de los recursos se orientaron a la TV; 5.04% a la prensa escrita.
Perú	N/D	Según estimaciones el gasto realizado por los partidos durante la primera vuelta de la campaña electoral en los medios se destinó a la TV en un 90.7%.
Venezuela	En Venezuela existen grandes grupos económicos: Polar, Vollmer, Cisneros (este último muy fuerte en medios de comunicación) que seguramente contribuyeron con todos los candidatos, aunque con algunos más que con otros.	Publicidad en TV, transporte de los candidatos y comandos de campaña.

Fuentes: ver bibliografía. Para el caso de Venezuela, elaboración del autor.

Como se desprende de la tabla, los gastos de la videopolítica, como la llama Sartori, se llevan la más suculenta tajada. No es extraño el poder que en todos los países andinos adquieren los medios de comunicación; ellos no son sólo destinatarios de inversiones en publicidad, sino también donadores directos o indirectos, a través de descuentos o tiempos gratuitos, cuyo cortejo absorbe en gran medida los esfuerzos y el tiempo de los candidatos. Por ello no resulta deleznable la proposición de concentrar el financiamiento estatal en la contratación de publicidad en los medios privados. El plegamiento de los grandes empresarios de la TV al gobierno autoritario de Fujimori, o el papel de factores de desestabilización política en Venezuela que han desempeñado la TV y la prensa bajo el régimen político anterior a Chávez, y que ahora pagan caramente⁷, son ejemplos de que esta es una cuestión política de suma trascendencia, y que va más allá del tema estricto del financiamiento.

En otro orden de ideas, observamos que extrañamente no hay mucha mención

⁷ Así, la versión predominante en el extranjero sobre el caso venezolano es simplemente de un enfrentamiento entre medios acostumbrados a hacer lo que les daba la gana y un Presidente que, en su cruzada por los pobres, trata de meterlos en cintura.

a algo que consume ingentes recursos, como es el pago de compañías encuestadoras y la contratación de asesores electorales extranjeros, y en creciente medida nacionales, que tienen un rol ya consagrado en todos los países de la Región. En el caso particular de las encuestas lo revelan las normas que en todos ellos restringen la información que proporcionan, tanto en la víspera del acto electoral como a boca de urna.

La importancia del tema de los medios nos obliga a aprovechar los datos sobre costos de publicidad, sobre todo para la TV, disponibles, mediante la Tabla 4.

Un análisis de la Tabla 4 nos ofrece valiosas pistas respecto de los costos de campaña en la región estudiada:

- (i) Llama la atención el bajo costo promedio del segundo -TV- en Bolivia y la gran diferencia entre Colombia y Venezuela (con los más altos costos) y el resto de los países, por lo que el precio en Bolivia aparece extremadamente bajo. Ello nos indica que las campañas colombianas y venezolanas encuentran en la TV un factor de alto encarecimiento, impresión que se acrecienta para Colombia, pues allí no existen limitaciones de tiempo de publicidad por los medios como en los otros SFP. Estas cifras hay que tomarlas con cautela porque probablemente han sido calculadas con métodos divergentes: por de pronto no parece plausible la diferencia tan grande entre Colombia y Venezuela y el resto de los sistemas comparados.
- (ii) En Ecuador no sólo no hay límites de tiempo, sino que se pueden utilizar los tiempos de punta con las programaciones de tanta audiencia en Latinoamérica, como son las telenovelas.
- (iii) Frente a esta realidad lucen insuficientes las normas sobre tarifas preferenciales o las que establecen limitaciones de tiempo y que frecuentemente son violadas.
- (iv) Sin embargo, es necesario aclarar que los que a veces aparecen como costos desmesurados no siempre son enjugados por los partidos y candidatos porque existen prácticas de descuento. En Perú, los principales partidos políticos han sido favorecidos regularmente con tales descuentos, o han sido pagados con letras de cambio luego renegociadas o anuladas. Estos descuentos han llegado al 50% en la televisión, 75% en la radio y 90% en la prensa. En Ecuador, la organización Transparencia⁸ reporta que “en la segunda vuelta electoral, los candidatos o pagan nada o casi nada por la publicidad televisiva”. Al asunto de los descuentos hay que agregar el punto de partida favorable que representa para cualquier candidato el ser propietario de medios o favorecido por ellos. Esta situación genera, naturalmente, una serie de problemas de indeseable dependencia de los candidatos respecto de los medios, e incrementa su poder en desmedro del equilibrio democrático de las fuerzas sociales.
- (v) La gravitación de las encuestas se patentiza, como ya anotamos, en que todos los SFP en examen prohíben su divulgación días antes de las elecciones, pero en el Ecuador se llega al extremo de pretender impedir su difusión hasta 20 días antes de las elecciones, lo cual luce exagerado.

⁸ http://www.transparencia.org.pe/foro/docs/18b-luis_verdesoto.pdf.

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Bolivia	10 minutos diarios en TV y radio a los cuales se pueden añadir 5 minutos en medios departamentales o locales.	No hay datos confiables sobre la radio.	US 7.5	Prohibición de difundir desde 72 horas antes de las elecciones hasta las 18h del mismo día.	La radio y TV privadas deben inscribir sus tarifas 180 días antes de las elecciones ante la CNE y las Cortes Electorales Departamentales. Las tarifas no podrán ser superiores al promedio del primer semestre del año anterior a la elección. Prohibición a los candidatos de contratar, producir, utilizar o dirigir programas periodísticos en los medios de comunicación.
Colombia	N/A	TV Caracol: 30 segundos, noticiero de las 7 pm, día de semana: US \$ 4 200 RCN: US \$ 3 800. Radio Caracol: aviso de 30 segundos, noticiero FM de la mañana, Bogotá US \$ 68AM US \$ 137 Cobertura extendida a 32 ciudades: US \$ 270RCN: AM, Bogota, US \$ 76.	US \$ 133	No se pueden publicar el día de las elecciones.	En época de campaña sólo los noticieros y espacios de opinión en TV pueden presentar candidatos. Los concesionarios de estos espacios deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados (continuación)

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Ecuador	La publicidad sólo podrá realizarse durante los 45 días inmediatamente anteriores a la fecha del cierre de la campaña electoral.	TV: Promedio en telenovelas de gran audiencia, 30 s: US \$ 845. Noticiero Nacional, 30 s: US \$ 1260. Películas de largo metraje, 30 s: US \$ 517. Radio: Promedio, cuña 30 s: US \$ 10. Prensa: Promedio ½ página blanco y negro, sección A: US \$ 1808.	US \$ 29	Prohibición de difundir desde veinte días antes de las elecciones o referirse a sus datos.	Las tarifas no deben exceder de lo fijado para la publicidad comercial ordinaria y deben ser participadas treinta días antes de la convocatoria a elecciones. Notificación de las contrataciones publicitarias y de encuestas al organismo electoral competente.
Perú	5 minutos diarios en TV y radio.	TV: promedio de US\$ 1 214 por minuto. Radio: promedio de US \$117 por minuto.	US \$ 20	Prohibición de difundir después del domingo anterior al día de las elecciones.	Los medios de comunicación deberán otorgar tarifas preferentes a todas las organizaciones políticas participantes en una elección y no pueden ser superiores a las tarifas promedio cobradas para la publicidad comercial.

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados (continuación)

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Venezuela	<p>TV: Máximo dos minutos diarios por canal, no acumulables.</p> <p>Radio: Máximo de cinco minutos diarios por emisora, no acumulables.</p> <p>Prensa: Para el caso de referendo revocatorio de mandato de funcionarios de elección popular a nivel nacional, un máximo de media (1/2) página en los periódicos tamaño "Standard" y una (1) página en los de tamaño "Tabloide", no acumulables tanto en prensa nacional como regional. Para el caso de referendo revocatorio de mandato de funcionarios de</p>	N/D	US \$ 127	Prohibición de publicar o difundir, con ocho días de antelación al acto de votación de los procesos de referendo revocatorio de mandatos y con 24 horas de anticipación a los actos de recolección de firmas, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias o intención de los electores.	Regulaciones más detalladas están pendientes en la legislación venezolana.

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados (continuación)

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Venezuela	<p>elección popular a nivel regional, un máximo de media (1/2) página en los periódicos tamaño "Standard", y una (1) página en los de tamaño "Tabloide", no acumulables en prensa regional.</p> <p>Para el caso de referendo revocatorio de mandato de funcionarios de elección popular a nivel local, un máximo de un (1/4) página en los periódicos tamaño "Standard", y media (1/2) página en los de tamaño "Tabloide", no acumulables, en prensa regional o local.</p>				

Fuente: Fichas nacionales. Cálculos del autor. En el caso de Venezuela la información ha sido complementada con cálculos propios tomando las cifras para el 2004 del canal televisivo con mayor rating descontándoles 20% por cada año hasta llegar al 2000, año de elecciones. Se pretende con este cálculo dar una idea indirecta de la incidencia de la publicidad en los costos de campaña. Los años 1998 y 1999 fueron de intensa actividad electoral en Venezuela. En 1998 hubo primero elecciones regionales y luego presidenciales, en 1999, referendo consultivo constituyente y elección de la Asamblea Constituyente. Ciertamente que el aumento de la inversión publicitaria en estos años tuvo como uno de sus factores la publicidad electoral y dentro de ésta la televisiva (Ver Anexo 1).