

Financiamiento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

Delia M. Ferreira Rubio

I. Introducción

La preocupación de la ciudadanía por la corrupción y los problemas derivados, está directamente relacionada con la aparición de escándalos vinculados con el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, el descubrimiento de licitaciones manipuladas o las denuncias sobre coimas, o venta de influencia. La actividad política, los partidos, los dirigentes políticos y los funcionarios públicos son identificados como factores determinantes de la corrupción. Existe la percepción de que hay un divorcio entre una dirigencia política corrupta y una sociedad civil honesta, imponente, transparente. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción –edición del 2003- de *Transparency International* dan cuenta de esa percepción de la política. En ese estudio se formuló la siguiente pregunta a los más de treinta mil encuestados en 44 países: “Si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero?” En 33 países -entre ellos: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana- los encuestados señalaron como primera opción a los partidos políticos¹.

Con este marco y al compás de sucesivos escándalos públicos vinculados con el financiamiento de la política y en especial de las campañas, los países han reaccionado dictando y modificando leyes que, en la mayoría de los casos, apuntan a la aplicación de esquemas de restricciones y limitaciones sobre los aportes y los

¹ Ver www.transparency.org/surveys

gastos y al establecimiento de mecanismos de control sobre el movimiento de fondos.

Los países del Cono Sur de América Latina presentan un interesante cuadro en materia de financiamiento de la política que incluye dos países -Argentina y Brasil- con una tradición normativa más antigua, legislaciones desarrolladas y reglamentaristas y algunos escándalos vinculados a financiamiento ilícito de los partidos; dos países -Paraguay y Chile- que recientemente han dictado leyes en la materia y otro -Uruguay- que aún no cuenta con un régimen general sobre el financiamiento de los partidos y dicta con motivo de cada elección una ley *ad hoc*.

La calidad de la democracia depende, entre otros muchos factores, de la limpieza y equidad de la competencia electoral, de la representatividad de los dirigentes y de la transparencia de la acción del gobierno. Las reglas y las prácticas en materia de financiamiento de la política influyen significativamente en la conformación de los factores mencionados. No se trata sólo de una cuestión normativa. Por el contrario, más que en otros aspectos de la vida política, la relación dinero/política constituye un desafío cultural antes que legal. Las reglas, en este campo, operan como meros incentivos para la generación de condiciones más equitativas y transparentes pero no garantizan el logro del objetivo. Mientras un 41,9% de la población piense que cierto grado de corrupción es tolerable, a cambio de un gobierno eficiente y eficaz², las leyes que aspiren a controlar el fenómeno de la corrupción serán sólo parcialmente eficaces.

Las normas o su ausencia son sólo una cara de la moneda. En las páginas que siguen abordaremos la cuestión desde su doble perspectiva: en primer lugar brindaremos una visión comparada de las reglas de financiamiento y en segundo lugar revisaremos la información disponible sobre las prácticas que caracterizan, en esta materia, al juego político en los cinco países.

II. Las regulaciones sobre el financiamiento de la política

1. Sobre las fuentes de financiamiento

a. Fondos públicos

En los cinco países que abarca esta comparación existen sistemas mixtos de financiamiento que combinan el financiamiento público y el privado³. El financiamiento público tiene como principal objetivo el de favorecer la equidad en la competencia electoral y contribuir al sostenimiento de los partidos, a los que se considera instituciones fundamentales de la democracia. La idea del financiamiento público surge como una forma de evitar que sea sólo el poder económico de un

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004).

³ Los datos que a continuación se expondrán sobre cada uno de los países -salvo que se cite una fuente específica- provienen de la consulta directa de las respectivas leyes y de las siguientes fuentes. Para Argentina: Gruenberg, Christian (2003); Ferreira, Delia (1997); Ferreira, Delia (1998); Ferreira, Delia (2001); Ferreira, Delia (2002). Para Brasil: Speck, Bruno (2003). Para Chile: Fuentes, Claudio (2003). Para Paraguay: Marchewka, Patricia (2003). Para Uruguay: Rial, Juan (2003). Estudios de caso nacionales preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

grupo o de un candidato el que determine sus chances en la competencia y, eventualmente, el resultado electoral. Al asignar fondos públicos a todos los partidos o candidatos, el Estado amplía la posibilidad de participar en la competencia electoral a sectores de pocos recursos o escasa capacidad de recaudación.

Argentina y Paraguay asignan fondos públicos tanto para el sostenimiento institucional u ordinario de los partidos, como para el financiamiento de las campañas electorales. Chile y Uruguay sólo prevén el financiamiento para las campañas electorales. Brasil, en cambio, financia a los partidos sobre una base estable y no prevé aportes específicos para la campaña electoral. Ninguno de los países prevé la asignación de fondos para la competencia interna por las candidaturas en los partidos políticos. Este último aspecto es criticado, con frecuencia, en los debates políticos, ya que lo que se gana en equidad en el proceso electoral se pierde en el proceso de selección de las candidaturas. En efecto, si no existe regulación en la materia, nada impide que grandes donantes apoyen a algún precandidato, como forma de garantizarse un eventual acceso al funcionario, el día de mañana.

El dinero es, sin duda, un recurso de poder de primera magnitud en la organización partidaria; en consecuencia, la determinación del lugar institucional de ingreso de los fondos determinará diversas combinaciones en el reparto de poder. Cuando los fondos se entregan a los partidos políticos, los dirigentes orgánicos aumentan su cuota de poder y sus decisiones son determinantes en materia de destino y asignación de los fondos al interior del partido, eventualmente entre las líneas internas, y también a la hora de establecer los lineamientos de la campaña electoral. Distinta es la situación si los receptores de los fondos son los candidatos que compiten. En este caso, el manejo de los recursos favorece la independencia de los candidatos frente a la dirigencia partidaria⁴. Argentina y Brasil han optado por asignar los fondos públicos a los partidos políticos. Chile y Uruguay asignan los fondos a los candidatos y en Paraguay los fondos son entregados a los partidos y a los candidatos independientes.

El criterio de distribución que se adopta para la asignación de los fondos públicos tiene también consecuencias en cuanto al sistema de partidos. La asignación igualitaria basada en el mero reconocimiento o registro de la personería jurídica favorece el surgimiento de nuevos partidos, pero puede significar la asignación de fondos a partidos-fachada o simples “sellos de goma” que carecen de arraigo en la sociedad y que son más un negocio que una institución política representativa. Por otro lado, la asignación de fondos basada exclusivamente en la fuerza electoral del partido, si bien corrige el efecto anterior, puede conducir al mantenimiento del *statu quo* y obstaculizar el surgimiento de nuevos partidos o la renovación del sistema de partidos.

Brasil y Argentina han optado por una combinación entre ambos criterios. En Argentina, la ley prevé que el monto destinado al aporte anual para el desenvolvimiento institucional y la formación y capacitación política corresponde a los partidos reconocidos -es decir, registrados- y se repartirá un 20% en forma igualitaria, y un 80% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados

⁴ Ferreira, Delia (1998).

nacionales. Los partidos que no hayan participado de esta última elección sólo tendrán derecho a recibir lo que les corresponda del 20% del reparto igualitario. El aporte para contribuir a los gastos de campaña se distribuye sólo entre los partidos y alianzas que oficialicen candidaturas y se hace efectivo dentro de los diez días siguientes a la fecha límite para dicha oficialización. Del monto a distribuir, 30% se asigna en forma igualitaria y 70% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales. En este caso, a diferencia del aporte anual, participan del reparto de este 70% todos los partidos que oficialicen candidaturas, aunque no hayan participado en la última elección de diputados nacionales. A estos partidos se les adelanta un monto, con los avales necesarios, a resultas de los votos que obtengan en la elección en curso.

En Brasil, el 99% de los recursos estatales disponibles se reparte entre los partidos en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección para la Cámara de Diputados de la Nación. Para participar en el reparto de fondos proporcional a la fuerza electoral es requisito que los partidos hayan obtenido por lo menos el 5% de los votos válidos distribuidos en no menos de 1/3 de los Estados, con un mínimo estatal del 2% de los votos válidos allí emitidos. En el reparto igualitario participan todos los partidos reconocidos o registrados como tales.

Chile y Uruguay asignan los fondos en función de los votos obtenidos. La nueva ley chilena introduce una variante importante que es la de asignar un anticipo de fondos antes de la elección, en función de la cantidad de votos obtenidos en la elección anterior y, después de realizar la elección, se completa el financiamiento a través del reembolso de gastos incurridos y acreditados debidamente, en proporción a los votos obtenidos en la elección. Este sistema de asignación de fondos públicos a los partidos resulta más ajustado a la cambiante realidad política de la región. En efecto, tomar como base para distribuir recursos el resultado de una elección realizada dos o cuatro años antes, puede llevar a favorecer a fuerzas políticas que han perdido su arraigo en la sociedad. En el caso de Paraguay se ha optado también por el sistema de compensación de gastos, pero en lugar de tener en cuenta la cantidad de votos obtenidos, se hace la distribución en función de los cargos o posiciones ganadas, asignándole un valor económico a cada una; así, por ejemplo, se compensa con el equivalente a 5000 jornales mínimos (aprox. US\$ 30.000) por cada gobernador electo.

En cuanto a los montos asignados, las leyes utilizan unidades estables de medida (los jornales, en el caso de Paraguay; las Unidades de Fomento, en el caso de Chile) o bien remiten la fijación de los fondos disponibles a las leyes de Presupuesto anual del Estado.

Además de los aportes en dinero, el financiamiento público de los partidos políticos puede asumir la forma de aportes indirectos. Entre estos subsidios, los que revisten mayor importancia para los partidos son los relacionados con la franja de propaganda electoral gratuita en los medios de comunicación, a la que nos referiremos al abordar el tema del acceso a los medios. La importancia de esta forma de aporte está determinada por la significación del acceso a estos medios para llegar a toda la población y, además, por su valor económico, ya que el costo de la publicidad, especialmente en la televisión, es uno de los más altos de una campaña. Además de la franja electoral, Chile asigna descuentos en los gastos de

correo, así como algunas exenciones impositivas para los partidos. En Argentina, la legislación contempla también la colaboración del Estado en los gastos que demanda la impresión de las boletas electorales⁵. En Brasil, se prevén franquicias o subsidios para los gastos de imprenta y correo, así como la asignación de espacios públicos para la realización de reuniones de los partidos.

b. Fondos privados

En los cinco países de la región, los fondos privados son parte del financiamiento especialmente del tramo electoral de la acción política. Ninguno de los países prohíbe en forma absoluta y total los aportes privados, aunque en todos ellos hay sectores que propician la adopción de sistemas de financiamiento exclusivamente público de los partidos, como una forma -se afirma- de evitar la corrupción derivada del poder económico privado.

En materia de fondos privados, las legislaciones de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay presentan una gran similitud entre sí y correspondencia con la tendencia mundial en materia de regulación de financiamiento de la política⁶. Todas las legislaciones prevén topes a los montos que los privados, sean personas físicas o jurídicas, pueden aportar a los partidos y prohibiciones similares en cuanto a quiénes pueden contribuir. En este último aspecto, por ejemplo, todas las legislaciones prohíben a los sindicatos realizar aportes a los partidos o candidatos. Esta prohibición se vincula a la naturaleza de los fondos de los sindicatos, que provienen de aportes de trabajadores que comparten un tipo de actividad, pero no necesariamente una ideología política. También están prohibidas en los cuatro países las donaciones provenientes de las empresas concesionarias o contratistas del Estado, y aquellas que se originen en gobiernos o entidades extranjeras; para el caso de las personas físicas o jurídicas no estatales extranjeras, en Argentina se prevé la prohibición siempre y cuando no estén domiciliadas o registradas (para el caso de las empresas) en el territorio.

La imposición de límites al monto que las personas o las empresas pueden aportar a los partidos o candidatos, está orientada a evitar que los grandes aportantes terminen dominando al candidato. Se sostiene que la existencia de muchos pequeños aportantes “libera” a los candidatos de presiones indebidas tanto en la campaña, como durante un eventual período de gobierno. En Argentina, los montos máximos con que el sector privado puede contribuir a los partidos está relacionado con el límite de gastos de campaña autorizado por la ley. Una persona física no podrá aportar, por candidato, por año, por distrito y por elección más del 0,5 % de los gastos autorizados; mientras que una persona jurídica no podrá donar más del 1% de dichos gastos. Pero, además, se prevé un límite general para los aportes privados que, en conjunto no podrán donar la diferencia entre el total de gastos autorizados y el monto de los aportes públicos de campaña.

⁵ En Argentina se aplica un sistema de boletas o papeletas de votación individual por cada partido o alianza, en lugar del sistema de boleta única que incluye a los candidatos de todos los partidos. Los partidos deben hacer imprimir las boletas, previa aprobación de los modelos por la justicia electoral.

⁶ Al respecto, véase USAID (2003).

El parámetro de fijación de monto máximo de aportes, en Brasil, se vincula no con los gastos del partido, sino con los ingresos del aportante: una persona física podrá aportar hasta el 10 % de sus ingresos anuales y una persona jurídica hasta el 2 % de su facturación anual. En Chile, ninguna persona podrá aportar a un mismo candidato en una misma campaña electoral más de 1.000 unidades de fomento. En Paraguay, la ley establece que los aportes privados no podrán exceder los 5.000 jornales (lo que equivale aproximadamente a US\$ 30.000).

En Argentina, Brasil y Paraguay la ley prohíbe las donaciones anónimas. En Chile, en cambio, se distinguen tres tipos de aportes privados, y los montos máximos de dichas donaciones tienen que ver con el grado de publicidad que se les asigna. Así, los partidos podrán recibir donaciones anónimas por valor de hasta 20 unidades de fomento; los aportes anónimos no podrán exceder el 20% del total de gastos electorales definidos por la ley. Serán reservadas las donaciones que superen el monto de las anónimas y no excedan de 600 unidades de fomento. Las donaciones que excedan estos montos serán públicas.

El único caso diverso, en esta materia, es el de Uruguay donde -como dijimos- no existe un régimen general en la materia, sino leyes ad hoc que, con motivo de cada elección, regulan la asignación y distribución de fondos públicos. No hay ninguna regulación sobre los aportes privados, ni referida a quién puede aportar, ni referida a los montos que se pueden aportar.

2. Sobre los gastos de campaña

El financiamiento de la política ha registrado en las últimas décadas una espiral ascendente en cuanto a los costos de las campañas electorales -o si no de los costos reales, por lo menos de los fondos supuestamente invertidos en una campaña, sea cual sea el destino de los mismos-. Una de las soluciones propuestas para reducir las cifras empleadas en las campañas -y en consecuencia disminuir la cantidad de fondos requeridos y la necesidad de recaudación- es la de imponer límites a los gastos de campaña autorizados. Estos límites serán efectivos, a nuestro juicio, a condición de que sean realistas y racionales. En efecto, si el monto de los gastos autorizados por la ley es muy bajo con respecto a los costos reales de una campaña, lo único que se logrará es que las rendiciones de cuentas dibujen un gasto ajustado al límite impuesto por la ley, mientras que una buena parte de los gastos seguirá existiendo y se mantendrá en la sombra. Por otra parte, la eficacia de estos límites -como de muchas otras restricciones, en esta materia- depende de la eficiencia de los órganos de control. En la medida en que el control sea efectivo, habrá incentivos para que todos los competidores se atengan a los límites. Si el control es inexistente o las sanciones muy bajas en términos relativos, habrá incentivos para que algunos competidores no se ajusten a los límites de gastos y se genere así nuevamente una carrera de gastos, con la expectativa de que a mayor inversión en la campaña, mayor es el chance de ganar, aunque la realidad electoral haya demostrado en reiteradas ocasiones que no siempre gana el que más gasta.

De los cinco países comparados aquí, sólo dos han optado por el establecimiento de límites a los gastos de campaña: Argentina y Chile. En Argentina, el límite de gastos está fijado por distrito y por categoría de cargo a elegir (presidente o

legisladores nacionales) a razón de \$ 1 (aprox. 30 centavos de dólar) por ciudadano habilitado para votar. Se prevé, asimismo, que como hay distritos con padrones de electores muy reducidos, se considerará que no hay ningún distrito con menos de 500.000 electores habilitados para votar. Chile adopta un sistema similar en el que para cada categoría de cargo hay un límite fijo al que se suma otro monto determinado en función de la cantidad de votantes; así, por ejemplo, en las candidaturas a senador el límite será de 3000 unidades de fomento más la suma que resulte de multiplicar por cuatro centésimos de unidad de fomento los primeros 200.000 inscritos, por tres centésimos los siguientes 200.000 inscritos, y por dos centésimos los restantes inscritos en la respectiva jurisdicción.

3. Sobre la transparencia

La transparencia sobre el financiamiento de la política es una cuestión clave para el mejoramiento de la calidad democrática y de la efectiva e informada participación de la ciudadanía. El objetivo de la regulación debería ser, en este campo, la ampliación de la información del elector y la facilitación de instrumentos para valorar la acción del gobierno, y constatar si está determinada por el origen de los fondos que financiaron la campaña de las autoridades de turno.

Entre los cinco países analizados hay diferencias importantes en esta materia. En Uruguay no hay normas ni sobre rendición de cuentas, ni mucho menos sobre divulgación de la información relacionada con el financiamiento de los partidos. En Paraguay se ha regulado la rendición de cuentas pero no hay obligación de difundir la información. La nueva ley chilena avanza en cuanto a la exigencia de rendición de cuentas y prevé cierto grado de publicidad. Las legislaciones más desarrolladas en este punto son las de Brasil y Argentina.

Las rendiciones de cuentas deben contemplar tanto los aportes -públicos y privados- como los gastos que realizan los partidos, según lo establecen las leyes en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. La legislación de los cuatro países impone la rendición de cuentas, en forma detallada o con cifras agregadas, sobre los aportes en especie que significan en la práctica la incorporación de importantes recursos económicos a las campañas. En cuanto a la información sobre los aportantes privados -como vimos- Chile acepta ciertas donaciones anónimas o reservadas. Argentina, Brasil y Paraguay exigen en la rendición de cuentas la identificación de los donantes y el monto de los respectivos aportes.

Chile, Brasil y Paraguay exigen que no sólo los partidos sino también los candidatos rindan cuentas sobre los movimientos de fondos de campaña. En Argentina, en cambio, la presentación de rendiciones de cuentas y la obligación de divulgación corresponde a los partidos políticos y no a los candidatos.

Si las reglas de financiamiento de la política apuntan a lograr aumentar la información del elector, es importante que dicha información sea accesible antes de la elección. En Argentina, la ley exige a los partidos la presentación y difusión de un informe sobre aportes y gastos de campaña diez días antes de la fecha de la elección. En Brasil, al comienzo de la campaña, se debe presentar a la autoridad de control un presupuesto de campaña. En ambos países y en Chile y Paraguay se exige la rendición de cuentas posterior a la elección, ya sea específica sobre el mo-

vimiento económico de la campaña, o bien como parte de la rendición anual de cuentas del ejercicio.

4. Sobre el control y las sanciones

El establecimiento de un sistema de control y auditoría eficiente es indispensable para que los límites y las restricciones sean realidad. Si la violación de las reglas sobre financiamiento no trae aparejada sanción alguna -bien porque no existen las sanciones, bien porque el organismo encargado de aplicarlas no lo hace- desaparece uno de los incentivos más importantes para el cumplimiento de las reglas.

La clave para que el organismo de control sea efectivo reside en tres aspectos: independencia del poder político; competencia legal y capacidad técnica, lo que incluye una infraestructura adecuada. Salvo el caso de Uruguay, que no prevé un organismo especial de control, los otros cuatro países regulan el tema del órgano de control; Argentina, Brasil y Paraguay lo hacen sobre la base del esquema judicial de control; Chile ha optado en su reciente legislación por mantener un sistema de control administrativo, con apelación ante la justicia. En Argentina, a la cabeza del sistema de control está la Cámara Nacional Electoral, un órgano judicial colegiado, con competencia especial en materia electoral y de partidos políticos. El esquema de control se completa con un juez federal por distrito que suma, a sus competencias normales, la competencia electoral. En Brasil, el Tribunal Superior Electoral, órgano de rango constitucional, es la cabeza del sistema que se completa con Tribunales Regionales Electorales y Jueces Electorales en los municipios. En Paraguay, la cabeza del sistema es el Tribunal Superior Electoral, que es un ente creado constitucionalmente. En Chile, el control está a cargo de la Dirección de Servicio Electoral, cuyas decisiones son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones; para la denuncia de delitos cometidos en materia de financiamiento de los partidos, el Servicio Electoral debe dirigirse a los tribunales ordinarios.

Las sanciones por incumplimiento de las reglas de financiamiento de partidos han asumido tradicionalmente la forma de multas que se aplican tanto a quien recibe como a quien aporta indebidamente. En general, en América Latina, la aplicación efectiva de estas multas ha sido muy limitada y, aún cuando se ordena su aplicación, se tropieza con la irresponsabilidad patrimonial de los partidos y los dirigentes para hacerle frente al efectivo pago. Hay quienes propician un endurecimiento de las sanciones a través de la tipificación penal de ciertas conductas vinculadas con el financiamiento. En este sentido, sostiene Zovatto que “sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también castigos que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. De ahí la importancia de introducir la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo”⁷. A nuestro juicio, un sistema de sanciones eficaz debe apuntar a aquellos elementos que realmente afecten a los partidos políticos; en este sentido propiciamos la vinculación de las sanciones con la suspensión o supresión de los

⁷ Zovatto, Daniel (2003), p. 87.

aportes públicos tanto permanentes como de campaña, por períodos variables según la gravedad de la falta⁸.

En materia de sanciones por la violación de las reglas de financiamiento de los partidos, además de las ya clásicas multas, las legislaciones de Argentina, Brasil y Paraguay han avanzado vinculando la efectiva entrega de los fondos de origen público al cumplimiento de las reglas establecidas. En Argentina, la ley prevé no sólo la suspensión del pago de todo aporte público mientras no se cumpla la presentación de los informes y rendiciones de cuentas, sino que expresamente vincula las sanciones a los subsidios públicos. El régimen anterior utilizaba como eje sancionatorio el pago de multas. La nueva ley ha vinculado la violación a los deberes impuestos a los partidos a la pérdida del derecho a percibir uno o más de los aportes públicos, por un tiempo que variará según la gravedad del incumplimiento. La aplicación de este tipo de sanción es de más fácil cumplimiento: basta la decisión del juez y la notificación a la autoridad que debe pagar. Por otra parte, será más fácil controlar que la sanción sea efectivamente aplicada, ya que el Ministerio del Interior deberá justificar e informar por internet los aportes que efectúa a cada partido. Finalmente, dado que los fondos públicos representan un ingreso importante en el presupuesto de los partidos, es de esperar que la posibilidad de perder, o ver demorada la recepción de estos fondos, actúe como un incentivo para el cumplimiento de las obligaciones. En Brasil, la no presentación de cuentas o la presentación de rendiciones de cuentas que son reprobadas hacen que los partidos queden excluidos del acceso a los recursos públicos en el siguiente año.

Las sanciones alcanzan en algunos casos la capacidad de acción política. En Argentina, por ejemplo, los responsables por incumplimiento de las reglas de financiamiento pueden ser pasibles de la inhabilitación para ocupar cargos públicos electivos y cargos partidarios. En Brasil se prevé la sanción de pérdida del registro de candidatura para aquellos candidatos que han incurrido en el delito de “compra de voto”. En Paraguay se prevé incluso la sanción de extinción del partido si se comprueba que éste ha recibido auxilio económico de organizaciones o gobiernos extranjeros.

Una de las formas de hacer más eficaces las sanciones en materia de financiamiento de la política es la personalización de la responsabilidad. En efecto, cuando los responsables son los partidos, la responsabilidad se transforma en difusa y se va desgranando hacia los niveles más bajos de la jerarquía partidaria que -en los hechos- no son los que han tomado las decisiones. Frente a esta situación, diversas legislaciones han creado la figura del administrador electoral o el responsable de campaña. La responsabilidad por el cumplimiento -y las sanciones por incumplimiento- se concentran en esa persona. Esto facilita la aplicación de la norma, la exigibilidad de las obligaciones y la aplicación de las sanciones. Argentina, Chile y Paraguay prevén figuras semejantes.

⁸ Ferreira, Delia. Proyectos de ley elaborados para el Senador Nacional Molinari Romero (Expedientes del Senado Argentino S-2122/99 y 18/2001) que sirvieron de fuente a la actual ley 25.600. Pueden consultarse en la página www.senado.gov.ar.

5. Sobre el acceso a los medios de comunicación

Uno de los costos más altos en materia de campaña electoral es el relacionado con la publicidad en televisión. Para abaratar los costos de las campañas y con el objeto de favorecer la difusión equitativa de las propuestas electorales, en muchos países se otorgan subsidios o franquicias a los partidos o los candidatos para la utilización de espacios en los medios masivos.

Los cinco países analizados prevén lo que se conoce como la “franja electoral”, es decir, espacios gratuitos cedidos a los partidos, o a los candidatos, para que éstos difundan su mensaje de campaña. De estos países, Brasil es el que ha regulado con mayor nivel de detalle el acceso de los partidos a los medios de difusión, no sólo en lo relativo a la radio y la televisión, sino también a la prensa gráfica. En Argentina la franquicia comprende espacios en radio y televisión tanto pública como privada, abierta o por cable. En Uruguay la franja electoral gratuita se circunscribe a la radio y televisión oficial; en Chile a la televisión abierta; en Brasil abarca radio y televisión pública y privada; en Paraguay alcanza a los medios radiales y televisivos, públicos y privados.

En Chile se aplica el criterio igualitario de distribución de espacios para los candidatos a presidente, mientras que para las elecciones legislativas la distribución es proporcional a la representación obtenida en la última elección. En Brasil, un tercio del total de espacio disponible se distribuye en forma igualitaria, y el tiempo restante en forma proporcional a la representación obtenida en diputados en la elección anterior. En Paraguay y Uruguay, al igual que en Argentina, los espacios se distribuyen en forma igualitaria.

Si el objetivo es el control total del acceso de los partidos a los medios, la única solución posible es la de acompañar la franja electoral gratuita con una prohibición de contratación privada de espacios. Este tipo de solución puede generar reparos vinculados con la defensa de derechos constitucionales esenciales como la libertad de expresión y de información -y, en forma más general, la libertad de contratación y comercio-. Desde el punto de vista práctico, a nuestro juicio, este tipo de prohibición genera incentivos para que los partidos o candidatos por vía indirecta contraten espacios en los segmentos de programación no regulados, por ejemplo, dentro del desarrollo de los programas y especialmente los informativos.

En Brasil se prohíbe la contratación de espacios en radio y televisión, con lo que la franja electoral sería la vía exclusiva y única de acceso de los partidos a los medios. En Chile la prohibición de contratación privada sólo alcanza a la televisión abierta, que es aquella en que funciona la franja electoral gratuita, pero no así a otro tipo de medios. En Uruguay, Paraguay y Argentina no existe prohibición de contratación privada de espacios en medios. Algunas legislaciones incluyen reglas sobre las tarifas aplicables para la contratación de espacios. Así, por ejemplo, en Paraguay la ley establece que las tarifas aplicables a la publicidad política no pueden exceder las que se aplican para la publicidad comercial; en Chile las empresas no podrán aplicar tarifas que discriminen entre los diversos partidos o candidatos.

Otra medida tendiente a limitar el gasto en las campañas y mantener cierta equidad en la competencia es la fijación de plazos para la campaña en los medios de comunicación. En Argentina, por ejemplo, se establecieron límites al tiempo de

campana que son de sesenta días para las elecciones legislativas y noventa días para las presidenciales; dentro de ese período, los partidos sólo podrán realizar avisos en radio y televisión en los últimos treinta días de campana. Una norma similar se aplica en Chile, donde además se establece expresamente que los fondos para el pago de propaganda en los medios deben ser de fuente nacional.

III. De la norma a la realidad

El panorama que ofrece la legislación en cuatro países de la región, excluido Uruguay, es el de una regulación bastante exhaustiva. En Argentina, la nueva ley que significó un importante avance sobre la anterior, ha sido aplicada por primera vez en las elecciones nacionales del 2003. En Chile se ha dictado en el 2003 la ley en la materia, pero aún no se ha aplicado; por lo tanto, es difícil evaluar cuáles serán sus efectos. Los esquemas normativos vigentes a la fecha pueden ser mejorados, y seguramente lo serán con sucesivas reformas. En Uruguay pareciera que se avanza sobre la introducción de algún tipo de regulación para las próximas elecciones⁹. Hasta aquí, las reglas.

El tema del financiamiento de la política cala profundo en la calidad misma del sistema democrático. En efecto, no se trata sólo de buscar un mecanismo para afrontar los costos de la competencia electoral o para tratar de reducir el volumen de los recursos necesarios. Lo que está en juego es si los representantes actuarán como representantes del pueblo o como personeros de los grupos que los financian en su carrera hacia el cargo correspondiente. Lo que está en juego es generar mecanismos que permitan una competencia más equitativa y abierta. Lo que está en juego es la transparencia no sólo de las elecciones, sino de la acción del gobierno. Y todo ello tiene más que ver con las condiciones culturales que rodean a la norma jurídica, que con la fuerza de la norma jurídica por sí sola.

El problema no se soluciona sólo sancionando leyes; creando restricciones y prohibiciones de difícil control que, en el fondo, incentivan la imaginación de quienes están dispuestos a comprar y vender influencia y decisiones. Tampoco se soluciona organizando instituciones de control, sin dotarlas de la independencia política, la competencia y las capacidades necesarias para hacer efectivo el control. Quizá lo más importante a tener en cuenta es que las normas por sí solas no lograrán generar las condiciones culturales y sociales que hagan que la honestidad y la transparencia sean decisivas para ganar elecciones, lo que sin duda impulsaría a los políticos a asumir otro tipo de compromiso.

Lo que es claro es que la experiencia de los cinco países ofrece escasa información que permita conocer un cuadro real del costo de las campañas y, sobre todo, del origen de los fondos con que se financian. Como señalábamos al principio, existe la percepción de que la política -y en particular las campañas electorales- están teñidas de secreto y vinculadas estrechamente a la corrupción. Periódicamente, la prensa de investigación saca a la luz algún escándalo vinculado al financiamiento de campañas. Entre enero y abril del 2004, en Brasil se puso al des-

⁹ Ver diario *El País*, Montevideo, 25 de abril del 2004.

cubierto la vinculación entre el juego clandestino y la financiación de la campaña del presidente Lula¹⁰. En Uruguay hubo denuncias que vinculaban la financiación de la campaña del ex presidente Sanguinetti con la empresa italiana Parmalat que cayó estrepitosamente en default¹¹. En Argentina, la oposición denunció la presunta vinculación entre sectores pesqueros favorecidos por medidas de gobierno y la campaña del Presidente Kirchner¹².

¿Cuál es la realidad del financiamiento de las campañas *bis a bis* los marcos normativos que hemos descrito?

Lo primero que resulta muy difícil de determinar con cierto grado de aproximación a la realidad es cuánto cuestan las campañas. Tanto en lo relativo a los fondos públicos como a los fondos privados existe la percepción de que hay una realidad oculta. En Argentina, por ejemplo, en las últimas elecciones presidenciales, los fondos de subsidio oficial totalizaron el equivalente a \$4.200.000. Según los informes que los partidos presentaron antes de la elección, los aportes privados que invertirían sumarían aproximadamente \$5.200.000. Esa cifra sube considerablemente, aunque todavía no está consolidada, si se advierte la diferencia que hay entre los reportes previos a la elección y los definitivos que se presentan sesenta días después del comicio. Para señalar algunos ejemplos: el Frente para la Victoria que llevó a la presidencia a Néstor Kirchner estimó -en el primer informe- que el costo total de su campaña rondaría los \$800.000. El informe posterior refiere un gasto total de \$2.860.000, de los cuales corresponden \$1.560.000 al total de gastos en publicidad¹³. Sin embargo, en este rubro, un monitoreo independiente de Poder Ciudadano detectó gastos correspondientes sólo a publicidad en TV, prensa escrita, radio y vía pública por \$10.780.974¹⁴. En el caso del ex presidente Menem, el Frente por la Lealtad informó que tuvo donaciones por \$1.130.000 y que los gastos totales fueron exactamente de esa cifra. Sin embargo, la auditoría realizada por el cuerpo de Peritos Contadores de la Cámara Nacional Electoral eleva esa cifra a \$12.000.000¹⁵.

En el caso de la campaña presidencial de 1999 en Argentina, Poder Ciudadano firmó pactos de transparencia con los candidatos a presidente que -aunque no brindaron toda la información que se habían comprometido a dar- rindieron cuentas sobre los gastos de campaña. Una vez que los responsables legales -los partidos- presentaron las cuentas a la justicia con competencia electoral, se pudo comprobar que había diferencias millonarias entre los gastos denunciados por los candidatos y los de las rendiciones oficiales de los partidos. Así, por ejemplo, mientras el candidato ganador -De la Rúa, por la Alianza- declaró un gasto superior a los \$19.000.000, el balance oficial de las autoridades partidarias fue de aproximadamente \$ 2.700.000. Duhalde -candidato del Partido Justicialista- declaró un gasto de más de \$26.000.000, mientras las autoridades partidarias informaron a la justicia un gasto de aproximadamente \$3.000.000¹⁶. La diferencia no es cuestión

¹⁰ Ver diario *Folhaonline* del 21 de febrero del 2004.

¹¹ Ver la prensa de abril del 2004.

¹² Ver reportes periodísticos de marzo del 2004, en el diario *La Nación* y en la revista *Noticias* del 13 de marzo del 2004.

¹³ Ver *Clarín*, Buenos Aires, 5 de abril del 2004.

¹⁴ Ver www.infocivica.org.ar

¹⁵ Ver *La Nación*, Buenos Aires, 3 de abril del 2004.

¹⁶ Ver *La Nación*, Buenos Aires, 12 de junio del 2000.

de verdad o falsedad de la información. Esta diferencia surgía de la existencia de una doble vía de financiamiento de las campañas; el aporte público se canalizaba a través de los partidos al igual que algunas donaciones, pero el grueso de los fondos -según práctica corriente- ingresaba directamente al comité de campaña del candidato que actuaba independientemente de las autoridades partidarias y que no debía rendir cuentas sobre las finanzas de campaña. En realidad, para aproximarse al costo real de la campaña, habría que sumar ambas cifras.

Esta situación ha sido corregida, en parte, por la nueva ley, a través del establecimiento de la obligación de manejar los fondos del partido y de la campaña respectivamente, a través de cuentas bancarias únicas. En la práctica, no parece que la realidad haya cambiado mucho con la nueva norma. En efecto, según informó uno de los miembros del máximo organismo de control -la Cámara Nacional Electoral-, de todos los partidos que participaron en la elección presidencial sólo el 60,46% cumplió con la obligación de abrir esa cuenta única para los gastos de campaña¹⁷.

En Argentina, la labor realizada por el órgano de control a partir de la sanción de la nueva ley ha sido determinante para mejorar el grado de transparencia y control existente, aunque todavía no se ha llegado a la etapa final de la auditoría y, por consiguiente, de la eventual aplicación de sanciones. En particular es de destacar que la Cámara Nacional Electoral ha constituido un cuerpo de auditores-contadores para revisar los informes presentados por los partidos; ha elaborado un Manual y un Modelo Uniforme de Rendición de Cuentas y ha solicitado informes a los medios de comunicación sobre facturación y tarifas aplicadas a los partidos políticos.

La actitud de los partidos políticos frente a las exigencias de la nueva ley no ha estado a la altura de los discursos sobre la importancia de la transparencia. De los partidos que compitieron en la elección presidencial del 2003 presentó el informe previo al comicio sólo el 28,76% y de esos sólo el 27,3% lo hizo en el plazo legal¹⁸. Particularmente llamativo fue el informe presentado antes de la elección por el partido del actual presidente; según dicho informe, la campaña de Kirchner en los primeros ochenta días (recordemos que el total de campaña son noventa días) había insumido la suma de U\$1, correspondiente al costo de apertura de la cuenta bancaria única y había recibido el aporte equivalente a U\$160, proveniente de dos aportantes: el responsable económico y el responsable político de la campaña. En cuanto al informe final de aportes y gastos de campaña, sólo el 30,07% de los partidos que compitieron han presentado la rendición de cuentas¹⁹.

En Brasil, sostiene Speck²⁰, no existe mucha confianza en que las cifras reportadas por los partidos reflejen la realidad de los costos de las campañas, y se sospecha que hay una doble contabilidad en la materia. A pesar de la legislación más estricta dictada en 1993 -como reacción frente al escándalo de Collor de Melo-, “los abusos del poder económico, de las contribuciones del tipo ‘Caja Dos’ (es decir de contabilidad paralela y secreta) son cada vez más voluminosas”²¹. En función de

¹⁷ Corcuera, Santiago (2003).

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Speck, Bruno (2003), op. cit.

²¹ Fleischer, David (2002), pp. 57-60. Véase la interesante descripción de casos de ‘Caja dos’ que el autor relata.

los informes disponibles, la última campaña presidencial habría costado alrededor de 93,7 millones de reales, en conjunto para los seis candidatos.

Uno de los puntos clave, en Brasil, es la relativa debilidad del órgano de aplicación a pesar de ser un órgano de rango constitucional y con una dirección profesionalizada. La debilidad en la capacidad de control del financiamiento deriva de la escasa infraestructura y especialización para llevar adelante tareas de auditoría. Los observadores advierten sobre una orientación legalista en la revisión de las rendiciones de cuentas, que desatiende el costado contable del asunto. Para Fleischer, dado que “actualmente la justicia electoral está sin fuerza suficiente para hacer efectiva la legislación vigente, solamente restan tres opciones para intentar evitar los abusos en el financiamiento de las campañas electorales: 1) la indignación de los ciudadanos; 2) la denuncia de escándalos por parte de los medios; y 3) una fuerte acción del Ministerio Público, durante las campañas para sensibilizar al elector”²².

En Chile, hasta el momento, sólo existen cálculos estimativos sobre el costo de las campañas. Se estima que las campañas presidenciales tienen un costo aproximado de 22 millones de dólares. El financiamiento público rondaría el 20% del costo y el resto sería cubierto por aportes privados y fondos de los propios candidatos²³. A pesar de que la nueva ley representa un avance en relación con el control del financiamiento de los partidos, los observadores coinciden en señalar que una de las falencias más importantes del régimen legal es la ausencia de sanciones para los partidos y candidatos que no respeten los límites legales²⁴. Las multas existían en el texto sancionado por el Congreso, pero fueron objetadas por inconstitucionales por el Tribunal Constitucional²⁵.

En Paraguay, como señala Marchewka, existe una distancia significativa entre la norma y las prácticas, lo que, en parte, está determinado por la incapacidad de los órganos de control para llevar adelante las tareas de auditoría y sanción²⁶. Como vimos, la asignación de fondos públicos en el caso de Paraguay está en función de los cargos obtenidos y las cifras alcanzan los U\$300.000 para Presidente y Vicepresidente; U\$12.000 por cada diputado y senador electo y U\$3.600 por cada concejal municipal electo. En el Presupuesto General para el 2004, la cifra prevista para financiamiento de los partidos rondaría los 6,5 millones de dólares. La falta de divulgación de la información relacionada con los fondos partidarios impide cualquier verificación y auditoría cruzada, lo que torna dudosa la información brindada en las rendiciones de cuentas.

En cuanto a la capacidad del órgano de control, señala Marchewka que “no estamos frente a un déficit legislativo en materia de competencias, sino de capacidad real de implementarlas. ... Esa falta de capacidad se sustentaría en...: la precariedad en la calidad y uso de los recursos tecnológicos, informáticos y humanos, falta de transparencia en los mecanismos de selección, ascenso y remoción de funcionarios y falta de acceso a la información en cuanto a los resultados emergen-

²² *Ibid.* cit. p. 71.

²³ Fuentes, Claudio (2003), *op. cit.*

²⁴ Ver opinión de Andrea Fernández (Transparency International) y de Carlos Fuentes (Flacso) en diario *El Sur*, Concepción, Chile, 4 de abril del 2004. También en www.sociedadcivil.cl, diario *La Tercera*, 29 de marzo del 2004. Ver también *El Mercurio*, 4 de enero del 2004.

²⁵ Tribunal Constitucional de Chile, sentencia del 17 de junio del 2003.

²⁶ Marchewka, Patricia (2003), *op. cit.*

tes de los controles realizados,... y la falta de la práctica de realización de auditorías externas”²⁷.

En Uruguay, como consecuencia de la ausencia de un régimen legal general de rendición de cuentas, no hay datos duros sobre el costo de las campañas. Para 1998, Rial estimó que una campaña insumía alrededor de los 30 millones de dólares para todo el sistema político, de los cuales unos 22 millones corresponderían a publicidad en medios de comunicación²⁸. Casas ha estimado un aumento del 20% en los gastos de campaña del ciclo 1999/2000, en comparación al ciclo anterior, con un gasto total cercano a los 32 millones de dólares²⁹. A pesar de estos intentos, el problema del financiamiento de los partidos resulta un asunto de “política invisible” en Uruguay. “Con subsidios que cubren -en una hipótesis muy cautelosa- poco menos de la mitad del costo total de las campañas, sin limitación de gastos y sin regulación sobre ingresos, el sistema de financiación de partidos en Uruguay podría ser percibido como una puerta abierta a la corrupción. Peor aun, coloca a los partidos y a los políticos en una situación de debilidad cuando se los acusa - como en la actualidad- de recibir fondos de forma poco transparente. Bajo este sistema, su imposibilidad de demostrar la inocencia hace que la duda mine su credibilidad”³⁰. El ex presidente Sanguinetti se ha visto ante esta situación recientemente y en una carta abierta a la ciudadanía ha negado que la multinacional, de origen italiano, Parmalat haya financiado su campaña de 1994³¹. El precandidato Larrañaga, de Alianza Nacional, que competirá en las próximas elecciones declaró recientemente que sólo aceptará donaciones de empresas nacionales y criticó a Sanguinetti -del Partido Colorado- por haber recibido supuestamente donaciones de la multinacional Parmalat. Larrañaga “subrayó que el tema de blanquear los ingresos de los partidos políticos con miras a las próximas elecciones debería ser obligatorio para todos por ley, para evitar que aquellos que no den a publicidad las empresas que los ayudan tengan mayor posibilidad de recibir colaboraciones”³². Esto se vincula con el interés de los aportantes de mantener en secreto sus aportes, como una forma de evitar represalias futuras o incluso de canalizar a los partidos fondos en negro que no han sido declarados a los fines fiscales.

Una de las amenazas más serias para la calidad del proceso democrático es la disponibilidad de fondos del narcotráfico. En Argentina, durante la campaña presidencial de 1999 se presentaron algunas denuncias que vinculaban al Cartel de Juárez con el entorno del candidato Duhalde³³. Aunque hay organismos especializados dedicados a detectar casos de lavado de dinero, en los países de la región ni los partidos políticos ni los candidatos tienen obligación de reportar a estos organismos y la coordinación entre éstos y el órgano de control electoral es inexistente. Precisamente uno de los desafíos que se presenta en materia de control y transparencia es la necesaria coordinación de las múltiples fuentes de información -tanto públicas como privadas- disponibles que -por ahora- permanecen como compar-

²⁷ Ídem.

²⁸ Rial, Juan (1998).

²⁹ Casas, Kevin (2002).

³⁰ Caetano, Gerardo, Chasquetti, Daniel y Piñero, Rafael (2002), p. 115.

³¹ Ver *Clarín*, Buenos Aires, 5 de abril del 2004.

³² Ver diario *La República*, Montevideo, 7 de abril del 2004.

³³ Ver Oppenheimer, Andrés (2001).

timentos estancos, en algunos casos por falta de voluntad política y, en otros, por impedimentos legales.

Hasta aquí los datos con los que se puede contar que, como hemos visto, son parciales y, en gran medida, poco confiables. A pesar de no existir pruebas contundentes, existen ciertas percepciones comunes entre quienes estudian el funcionamiento del sistema de financiamiento de la política en los países comprendidos en esta comparación. Esas percepciones sobre las prácticas podrían sintetizarse así:

- a) Los fondos privados que se reportan no reflejan el cuadro general de aportes privados que reciben los partidos o los candidatos. Siguen existiendo, en la mayoría de los casos, aportes en negro que no son contabilizados ni por los donantes, ni por los partidos.
- b) Los fondos públicos que se distribuyen conforme al presupuesto no son los únicos que se utilizan desde el gobierno en la campaña. Los candidatos oficiales reciben dinero extra, directa o indirectamente.
- c) Aun cuando las leyes exigen que todos los fondos se manejen a través de un solo canal -la cuenta bancaria única- el dinero fluye por carriles múltiples, paralelos y muchas veces secretos.
- d) Aun cuando la ley exige que todos los fondos de campaña se canalicen a través de los partidos, los candidatos -o estructuras allegadas a ellos e independientes de la dirigencia partidaria- reciben fondos y realizan gastos de campaña. Lo mismo sucede a la inversa, cuando los señalados por la ley para recibir y manejar los fondos son los candidatos.
- e) Las empresas que aportan a las campañas no lo hacen, por lo general, por identificación ideológica con un partido, sino más bien movidas por el interés de contar en el futuro con una vía de acceso fácil o privilegiado a los funcionarios. Por ese motivo, las empresas, en su mayoría, apoyan económicamente a varios candidatos.
- f) Los aportantes privados tratan de evitar la transparencia de sus aportes, en la mayoría de los casos, por cuestiones fiscales y tributarias. En casos excepcionales, el afán de secreto puede estar vinculado con el temor por represalias políticas.
- g) Las restricciones vinculadas a los montos de los aportes se sortean a través de la fragmentación del aporte.
- h) Las limitaciones relacionadas con la categoría de los donantes privados o con el tipo de actividad que desarrollan se sortean a través de la interposición de personas que enmascaran el origen real de los fondos.
- i) Los aportes en especie siguen siendo, a pesar de los intentos normativos, una forma de eludir las restricciones en cuanto al monto de los aportes y de los gastos.

En la mayoría de los países de la Región el tema de la relación dinero/política sólo ocupa un lugar secundario en la agenda pública. Esta situación cambia naturalmente cuando se toma conocimiento de algún escándalo vinculado con el tema, ocasión en que los medios también centran su atención en estas cuestiones.

La prensa podría contribuir a la concientización de la población sobre la trascendencia del tema, a la vez que facilitaría la información de forma accesible y clara.

Las organizaciones no gubernamentales de orientación cívica están llamadas a cumplir un papel importante en la búsqueda de mayor control y transparencia en la relación dinero/política.³⁴ En este sentido, resulta trascendente la labor realizada por Poder Ciudadano -en Argentina-, Transparencia Brasil, Participa -en Chile-. Los Pactos de Transparencia que algunas ONGs invitan a firmar a los candidatos en cada elección son un paso importante en la tarea de concientización, a la vez que garantizan a la ONG una importante fuente de información para su tarea de investigación y auditoría independiente.

Si se trata de garantizar el fácil acceso a la información, un elemento importante es la utilización de internet. En este aspecto, hay que destacar que el Tribunal Supremo Electoral de Brasil es el órgano de control de los países de la Región que mayor volumen de información brinda al respecto y lo hace a través de una página de acceso amigable. Los otros órganos de control tienen también páginas en internet, pero no brindan datos respecto al financiamiento, limitándose en algunos casos a la normativa legal y, en otros, incluyendo las resoluciones o fallos del órgano³⁵. También las ONGs han contribuido a la difusión de la información disponible a través de internet. Dos ejemplos merecen una mención especial: www.infocivica.org, de Poder Ciudadano de Argentina y www.asclaras.org.br, una iniciativa de Transparencia Brasil.

Una radiografía de la realidad en materia de financiamiento de la política es la que surge del *Global Integrity Index* que acaba de publicar Public Integrity³⁶. El índice incluye 25 países y, entre ellos, Argentina y Brasil. En la categoría de Procesos Políticos y Electorales, el índice evalúa la situación de los países en materia de financiamiento de los partidos. Tanto Argentina como Brasil han sido calificados como “muy débiles”, luego de analizar los siguientes indicadores: existencia de normas que regulen el financiamiento de los partidos; efectividad de dichas regulaciones, y posibilidad de los ciudadanos de acceder a los registros financieros de los partidos. Los dos países son valorados positivamente en el primer aspecto, negativamente en el segundo y en un nivel regular en cuanto a la accesibilidad de la información, con ventajas a favor de Brasil.

IV. ¿Hacia dónde irán las reformas?

El financiamiento de la política es un tema donde no hay soluciones de validez universal. Por el contrario, las circunstancias políticas, sociales y culturales de cada país, en cada momento histórico, determinan los caminos a seguir. Es previsible

³⁴ Ver Ferreira, Delia (2001).

³⁵ Las páginas *web* de los órganos de control son las siguientes:

Argentina: www.pjn.gov.ar/cne/

Brasil: www.tse.gov.br

Chile: www.servel.cl

Paraguay: www.tsje.gov.py

Uruguay no tiene órgano de control electoral.

³⁶ Ver www.publicintegrity.org

que, en los países analizados, al igual que en el resto del mundo, asistamos a una continua modificación y adaptación de las leyes que regulan la relación dinero/política. Los objetivos de esas regulaciones son compartidos en general y apuntan a favorecer la equidad en la competencia electoral, frenar la carrera de costos en las campañas, transparentar el origen y destino de los fondos que manejan los partidos y los candidatos, y crear instancias eficientes de control y sanción.

Si revisamos los estudios y comentarios que se formulan en torno al tema en los países comprendidos por este análisis, podrían detectarse en cada uno de ellos las líneas que seguirán las reformas al sistema en el corto plazo.

En Argentina es posible que se intente introducir algún tipo de regulación sobre la relación entre los medios y las campañas. Ya hubo un intento con motivo de la sanción de la ley 25.600. Se tratará, seguramente, de impedir la contratación de espacios de propaganda por fuera de la franja electoral gratuita de distribución igualitaria. Seguramente el intento chocará con alguna oposición con base en la defensa de derechos constitucionales básicos como la libertad de información y de expresión.

Otra línea de reforma que se perfila claramente es la vinculada con la creación de un organismo de control independiente y específico, al estilo de IFE de México. Con esta agencia se pretende quitar competencia a la justicia federal que ha sido cuestionada, especialmente en algunos distritos, por sus vinculaciones políticas. En este aspecto, hasta ahora, cada vez que se propuso la creación de este tipo de organismo, la oposición se basó en la carga presupuestaria y en el aumento de la burocracia; pero nadie defendía la competencia de la justicia federal electoral sobre la base de su actuación. A nuestro juicio, la situación ha cambiado en este último aspecto, ya que con la aplicación de la nueva ley de financiamiento y con la nueva integración de la Cámara Nacional Electoral -máximo órgano de control del sistema- se ha revigorizado la labor de control y auditoría y, por lo menos, a ese nivel no existen sospechas de connivencia entre controlante y controlado. Siempre en lo referido al organismo de control, es esperable que si la justicia federal con competencia electoral se consolida en su función de auditoría del financiamiento de la política, habrá que introducir reformas que apunten a dotarla de mayor y mejor infraestructura y, sobre todo, a institucionalizar los procesos de auditoría que hoy se basan en gran medida en la labor pretoriana de la Cámara.

En Chile, la primera línea de reformas apuntará a crear un sistema de sanciones por el incumplimiento de las reglas sobre aportes y gastos de los partidos. Como ya dijimos, el Tribunal Constitucional eliminó de la ley el sistema de multas previsto, por lo cual en Chile rige un esquema de obligaciones sin sanción que reposa, en consecuencia, en el acatamiento voluntario de la norma. Otra línea de reformas, estimamos, apuntará a ampliar el grado de transparencia de la información, con la eliminación del anonimato de los aportes. En este punto, es llamativo que desde la sociedad civil se alcen voces en contra; en un reciente reportaje, Ena Von Baer -del Instituto Libertad y Desarrollo- señaló que “la transparencia total del financiamiento de las campañas políticas es peligrosa, pues se corre el riesgo de que se produzcan casos de extorsión entre las autoridades electas y los privados que entregaron recursos a los candidatos opositores”³⁷. Este tipo de argumento no es

³⁷ Ver diario *El Sur*, Concepción, 4 de abril del 2004.

frecuente en los países de la Región, aunque aparece en los debates, sobre todo en las nuevas democracias de Europa del Este. Por otra parte, recordemos que el anonimato en las donaciones a los partidos y candidatos es la regla en países como Suecia, Suiza y Finlandia, sobre la base de la protección del derecho a la privacidad³⁸.

Uruguay avanza hacia algún tipo de regulación en la materia. Los proyectos legislativos presentados hasta el momento se orientan en el sentido de la legislación comparada; prevén un sistema mixto de aportes públicos y privados, con límites en cuanto a las donaciones, y normas que aseguren la transparencia a través de la obligación de rendición de cuentas, la creación de un organismo de control y aplicación de sanciones. Ninguno de los proyectos contempla regulaciones sobre el gasto electoral (límites de gasto, límites por rubro de gasto, límites por tiempo de campaña)³⁹.

En Brasil las próximas reformas apuntarán, seguramente, a dotar de más competencias al órgano de control para evitar los abusos del poder económico que -según la mayoría de los observadores- no ha cesado con la aplicación de la ley de 1997. Un antecedente interesante en cuanto a reformas ha sido el intento de crear un sistema de financiamiento exclusivamente público, con prohibición de recaudación de fondos privados, que fue aprobado por el Senado pero no fue sancionado⁴⁰.

En el caso de Paraguay no se perfilan reformas en lo inmediato, aunque se detectan debilidades en los mecanismos de control y, sobre todo, en lo relativo a la divulgación de la información y el derecho de acceso de la ciudadanía a la misma.

Más allá de las reformas normativas que se encaren, es evidente que si se pretende mejorar la calidad de la democracia, disminuir los grados de corrupción, mejorar la representatividad de los dirigentes y alcanzar niveles satisfactorios de *governance* o buen gobierno, paralelamente deberá trabajarse en la construcción de ciudadanía y la consolidación de una verdadera cultura democrática.

³⁸ USAID (2003).

³⁹ Ver un análisis de los proyectos en: Caetano, Gerardo, Chasquetti, Daniel y Piñero, Rafael (2002), pp. 108-115.

⁴⁰ Viera, Narciso (2003), p. 434.

Tabla 1. Principales características de los sistemas de financiamiento de la política y las campañas electorales en los países del Cono Sur 2004

Instrumento →	Regulación de fuentes de financiamiento							Regulación de gastos electorales		Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio	
	Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos					Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos		Auditoría
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.	Monto							
ARG	Se prohíben donaciones anónimas; de sindicatos; de contratistas del Estado; de empresas de juegos de azar. Límites al monto del aporte.	Se prohíben aportes de gobiernos extranjeros o personas físicas o jurídicas no radicadas en el país.	Partidos.	1. Aporte permanente (anual). 2. Aporte para elecciones (10 días después de oficialización candidaturas).	1. Registro (para tramo igualitario) y (para tramo proporcional) participación última elección Diputados. 2. Oficialización de candidaturas.	1. 20% igualitario 80% proporcional votos. 2. 30% igualitario, 70% proporcional votos.	Definido anualmente en la Ley de Presupuesto General del Estado.	-Espacios en TV y radio estatal y privada. -Aporte para impresión de boletas electorales. -Algunas ventajas impositivas.	\$1 por elector, por distrito, por categoría de cargo /ejecutivo o legislativo nacional.	90 días campaña presidencial. 60 días campaña para Diputado y Senador Nacional.	Rendición de cuentas anual. Rendición de cuentas especial para campaña, antes y después de la elección. Difusión de información.	Idem contribuciones. El órgano de control tiene competencia para auditar.	-Suspensión o pérdida de 1 a 4 años del aporte anual y de 1 a 2 elecciones del aporte electoral. -Multas -Inhabilitación para ejercer cargos públicos o partidarios.	
BRA	Se prohíben donaciones anónimas; de sindicatos; de contratistas del Estado; de empresas de juegos de azar. Límites para los montos.	Se prohíben donaciones gobiernos extranjeros.	Partidos.	Permanente (determinación anual y pago mensual).	-Registro para tramo igualitario -5% votos última elección Diputados para el tramo proporcional.	-1% igualitario-99% proporcional votos última elección Diputados.	Definido por el Presupuesto de la Unión.	-Franquicias en radio y TV. -Franquicias postales. -Utilización de espacios públicos.	No.	Algunas restricciones temporales en medios de comunicación.	Rendición de cuentas y divulgación.	Rendición de cuentas y divulgación.	El órgano de control tiene competencia para auditar.	-Suspensión pago aportes públicos -Multas -Cancelación candidatura o suspensión confirmación elección en caso de compra de votos.

Tabla 1. Principales características de los sistemas de financiamiento de la política y las campañas electorales en los países del Cono Sur, 2004 (continuación)

Instrumento →	Regulación de fuentes de financiamiento							Regulación de gastos electorales		Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio	
	Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos					Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos		Auditoría
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.	Monto							
CHI	Con límites por monto, se admiten donaciones anónimas y reservadas. El resto son públicas. -Se prohíben donaciones de sindicatos; de contratistas del Estado.	Se prohíben donaciones de gobiernos o de personas extranjeras, salvo los habilitados a votar en Chile.	Partidos y candidatos independientes.	Electoral. Anticipo por votos obtenidos última elección. Posterior elección reembolso gastos en función resultado electoral.	Estar registrado y haber inscripto candidatos.	Electoral. Anticipo por votos obtenidos última elección. Posterior elección reembolso gastos en función resultado electoral.	Definido por ley: Anticipo: 10 milésimos de Unidad de Fomento por voto de la última elección. Reembolso: gastos hasta máximo 3 centésimos de Unidad de Fomento por voto obtenido.	-Franquicias postales. -Algunas exoneraciones fiscales.	Sí de gastos reembolsables por el Estado.	Restricciones para campaña en medios.	Rendición cuentas posterior a elección.	Idem contribuciones.	El órgano electoral tiene competencia para realizar auditorías.	Estaban previstas en el texto sancionado por el Congreso, pero fueron eliminadas por el Tribunal Constitucional.
PAR	-Se prohíben las contribuciones de contratistas del Estado; sindicatos.	-Se prohíben donaciones de organizaciones o Estados extranjeros.	Partidos y candidatos independientes.	1. Aporte permanente (anual) 2. Aporte para campaña electoral.	Registro y estar al día en presentación de rendición de cuentas.	1. Proporc. a los votos 2. Reembolso de gastos según los	1. Definido por ley: 15% del jornal mínimo por voto obtenido.	Algunas exoneraciones fiscales. Franquicia en radio y TV estatales.	No.	Algunas regulaciones sobre campañas en medios.	Rendición de cuentas.	Rendición de cuentas.	Órgano electoral tiene competencia para realizarlas.	-Suspensión o cesación de aportes del Estado. -Multas. -Cancelación de la inscripción de candidatos, en caso de faltas graves.

Tabla 1. Principales características de los sistemas de financiamiento de la política y las campañas electorales en los países del Cono Sur, 2004 (continuación)

Instrumento →	Regulación de fuentes de financiamiento								Regulación de gastos electorales		Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio
	Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos					Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.	Monto							
PAR	tos, asociaciones empresarias; empresas de juegos de azar. -Se prohíben indirectamente las contribuciones anónimas. Límites a los montos.					cargos obtenidos.	2. Definido por ley según cargo ganado. Ej. Presidente 50 mil jornales (aprox. 300 mil dólares).							-En caso de aceptar donaciones de personas o gobiernos extranjeros, extinción del partido político.
URU	No hay regulación.	No hay regulación.	Candidatos.	Aporte electoral. Se hace efectivo después de la elección.	Ser candidato a Presidente o encabezar lista de candidatos a Senadores y Diputados, Idem para cargos municipales.	Proporc. a los votos obtenidos en cada elección.	Definido por ley especial para cada elección.	Franquicia en radio y TV estatal.	No.	Algunas regulaciones sobre tiempo de publicidad en medios.	No	No	Ninguna.	No están previstas.

Bibliografía

- Caetano, G., Chasquetti, D. & Piñero, R. (2002). La relación entre dinero y política en Uruguay, apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos uruguayos. En Caetano, G. et al. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe-Institut/UPD-OEA. Ediciones de la Banda Oriental.
- Casas, K. (2002). *La financiación de los partidos políticos en Costa Rica y Uruguay*. Tesis de doctorado, Saint Anthony's Collage, Oxford.
- Corcuera, S. *Evaluación de los procesos electorales recientes 2002/2003 y de la primera aplicación de la ley 25.600*. En: www.observatorioelectoral.org
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- Ferreira Rubio, D. (1997). *Financiamiento de partidos políticos*. Buenos Aires: Fundación K. Adenauer/CIEDLA.
- Ferreira Rubio, D. (1998). El control del financiamiento de la política. En: *Escenarios Alternativos*, Buenos Aires, 4.
- Ferreira Rubio, D. (1998). Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos. En: *Boletín Electoral Latinoamericano*, IIDH-CAPEL, XIX. San José, Costa Rica.
- Ferreira Rubio, D. (2001). *Las ONGs y el control del financiamiento de la política*. Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- Ferreira Rubio, D. (2002). La nueva Ley Argentina de Financiamiento de los Partidos: mucho ruido y menos nueces que antes. En: Caetano, G. et al. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe-Institut/UPD-OEA. Ediciones de la Banda Oriental.
- Fleischer, D. (2002). Financiamiento de campañas políticas. Brasil tenta regulamentação e melhor fiscalização. En Caetano, G. et al. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe-Institut/UPD-OEA. Ediciones de la Banda Oriental.
- Fuentes, C. (2003). *Chile. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Gruenberg, Ch. (2003). *Argentina. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Marchewka, P. (2003). *Paraguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Oppenheimer, A. (2001). *Ojos vendados*. Buenos Aires: Sudamericana.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, presentado en Lima el 21 de abril de 2004. Ver diario La Nación, Buenos Aires, 22 de abril de 2004. Ver: www.democracia.undp.org

Rial, J. (1998). Financiamiento de partidos políticos en Uruguay. En: Del Castillo, P. y Zovatto, D. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Rial, J. (2003). *Uruguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Speck, B. (2003). *Brasil. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

USAID. (2003). *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Washington: USAID.

Vieira, T. (2003). Brasil. En Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.

Zovatto, D. (2003). América Latina; perspectivas comparadas regionales. En Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.

Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.