

II CONSIDERACIONES SOBRE LAS PRÁCTICAS DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LAS AMÉRICAS

I. INTRODUCCIÓN

Se sabe que en materia de financiamiento político es considerable la distancia que separa el texto de la ley de lo que ocurre en la realidad. Esa brecha se extiende también al *estudio* del tema, cuya dimensión real permanece obscurecida por la falta de información, y la limitada confiabilidad y comparabilidad de la existente. Particularmente escasas son las investigaciones que indagan en la compleja sociología de los procesos de recaudación de fondos y en los códigos de interacción entre quienes contribuyen a las campañas electorales y quienes se benefician de sus contribuciones.

En nuestro hemisferio, tal opacidad admite grados, ciertamente. En Estados Unidos y, en menor grado, Canadá, los niveles de transparencia del financiamiento político y la disponibilidad de información son considerables. La promulgación en Estados Unidos del Federal Election Commission Act (FECA), en 1972, abrió un periodo de incesante discusión y activismo político y judicial en torno al financiamiento político que aún permanece. Sobre todo, las normas introducidas en el contexto del escándalo de Watergate tuvieron el efecto de generar una inmensa cantidad de información sobre las prácticas de financiamiento de campañas, que no tiene paralelo en ninguna otra nación del mundo.

Otra es la situación en América Latina, por más que las democracias de la región hayan establecido mecanismos obligatorios de transparencia financiera para candidatos y partidos, con muy distintos niveles de aplicación y confiabilidad. La situación es aún más precaria en el Caribe, donde esta materia prácticamente no ha sido objeto de regulación ni análisis.

El presente documento busca aportar algunos elementos sobre las prácticas de financiamiento político en las Américas (menos los países del Caribe); esto es, sobre la dimensión real del fenómeno. Tales elementos son inevitablemente fragmentarios e imperfectos, lo cual, más que un defecto del documento, es una simple constatación de la obscuridad reinante. Asimismo, es un testimonio de la inminente necesidad de abrir el lente de investigación de este urgente tema en la región. Particularmente, en América Latina y el Caribe, si hemos de ser capaces de mejorar nuestra comprensión respecto del fenómeno del financiamiento político y las regulaciones que pesan sobre él, es preciso generar investigación empírica y con resultados comparables, lo que supone, a su vez, un esfuerzo metodológico considerable.

Por lo pronto, las siguientes páginas buscarán dar respuesta, así sea tentativamente, a cuatro preguntas que hacen a la dimensión empírica del fenómeno: ¿Cuánto dinero se gasta en las campañas electorales en las Américas? ¿Cómo se gasta? ¿Qué tan importante es la contribución del Estado? ¿Qué sectores contribuyen a las campañas?

II. LA MAGNITUD DEL GASTO ELECTORAL EN LAS AMÉRICAS

Fuera de Estados Unidos, la estimación de la magnitud del gasto electoral en el hemisferio es una ciencia inexacta. Los motivos para ello son diversos: en primer lugar está la debilidad de los mecanismos de transparencia financiera y la endeble aplicación de sanciones en aquellos casos en que existen límites legales al gasto electoral; en segundo lugar, algunos de los países más grandes del hemisferio, como Brasil, Argentina y México —Es-

tados federales todos ellos—, presentan una importante dimensión subnacional de competencia electoral, en la que la utilización de recursos, generalmente, ha escapado al control legislativo e incluso al de los medios de comunicación. Aún en países con estructuras políticas unitarias, la apertura de nuevas arenas de competencia electoral, como las elecciones primarias abiertas y los comicios directos para elegir autoridades locales, han añadido considerables costos electorales que casi sin excepción todavía esperan ser calculados con precisión. Así, la mayor parte de las imprecisas estimaciones disponibles se refiere a la competencia presidencial, una parte relevante del costo total de la actividad política, pero que en modo alguno lo agota.

En el caso de Estados Unidos, es sabido que los montos absolutos erogados en la competencia electoral han aumentado considerablemente en el pasado reciente. De acuerdo con datos de la organización Open Secrets, especializada en el monitoreo del financiamiento político, los casi \$5.300 millones de dólares⁴⁹ gastados en todos los niveles electorales en la elección de 2008, superaron ampliamente las erogaciones de los ciclos que culminaron en los comicios de 2000 y 2004. De ser exacta, esa cifra sitúa el costo por voto de las elecciones estadounidenses en un nivel comparativamente alto: casi \$28 por votante registrado.⁵⁰

De ese total, un poco más de \$1,3 millardos correspondió a la competencia presidencial, tanto en su fase primaria como final. Esta última cifra denota un incremento explosivo en el costo de la elección presidencial, que había rondado los \$192 millones en 1992.

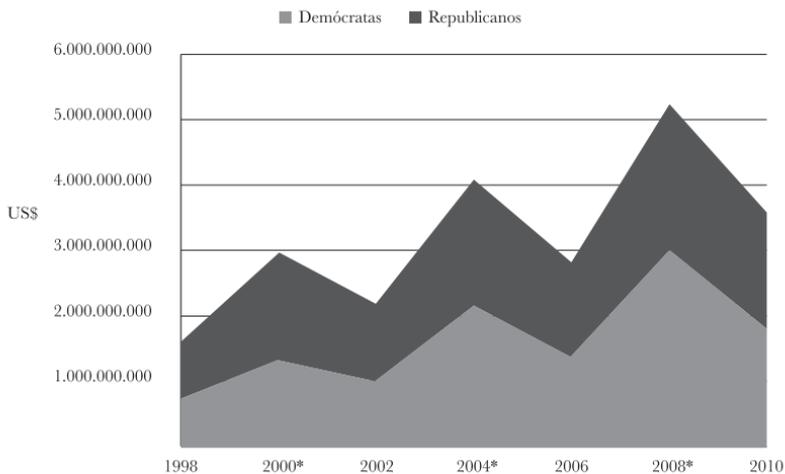
⁴⁹ Salvo indicación en contrario, todas las cifras citadas en este artículo, de todos los países, están expresadas en dólares de los Estados Unidos de América.

⁵⁰ Las cifras de votantes registrados están tomadas de IDEA Internacional, “Participación electoral”. Se ha preferido utilizar las cifras de votantes registrados y no la de votos válidamente emitidos para calcular el gasto electoral per cápita. Ello porque se estima que las erogaciones electorales se hacen, en principio, pensando en el universo de votantes potenciales, que puede ser luego considerablemente menguado por efecto de la abstención electoral, un fenómeno que, en lo fundamental, se encuentra fuera del control de los partidos y candidatos.

Como lo veremos más adelante, la campaña electoral del presidente Barack Obama en 2007-2008 fue un parteaguas en muchos aspectos relacionados con el financiamiento político. Por ahora, sólo interesa mencionar que rompió, por un margen considerable, todos los récords previos de gasto: \$730 millones (Open Secrets). Tal fue su capacidad de recaudación de fondos que optó por renunciar al subsidio público con el fin de eximirse de las limitaciones de gasto que van aparejadas a la subvención presidencial en Estados Unidos. Fue la primera vez, desde la introducción de esta última, en 1976, que un candidato mayoritario tomó esa opción, propinando con ello un golpe decisivo a la efectividad del financiamiento público en Estados Unidos (Nagourney y Zeleny, 2008). Eso se confirmó cuatro años más tarde, cuando *ambos* candidatos presidenciales mayoritarios optaron por declinar los fondos públicos (Federal Election Commission).

GRÁFICO 1

GASTO ELECTORAL EN ESTADOS UNIDOS, 1998-2010



NOTA: (*) Elección presidencial.

FUENTE: Open Secrets.

El costo de las elecciones al Congreso estadounidense, por su parte, muestra una tendencia igualmente ascendente, aunque menos pronunciada. Los \$964 millones desembolsados en la elección de medio periodo de 2002, ciertamente, palidecen frente a los \$1,8 millardos utilizados en los comicios legislativos de 2010. Sin embargo, cuando se toma el indicador del costo promedio de una campaña legislativa, el aumento detectado a lo largo del periodo es mucho más moderado (de \$468.000 a \$571.000 en las elecciones a la Cámara de Representantes, y de \$2,2 millones a \$2,4 millones en las del Senado) (Open Secrets).

Este último punto permite plantear una consideración de naturaleza general. La selección de los indicadores de gasto electoral, como de los puntos de referencia con los cuales éste ha de ser comparado, condicionan decisivamente la valoración que se haga del comportamiento del gasto. Aun en un caso como el de Estados Unidos, en el que la tendencia de las cifras absolutas de gasto electoral parece mostrar un fuerte crecimiento, el asunto es menos claro de lo que luce a primera vista. Cabe traer a colación aquí el trabajo de Ansolabehere, Gerber y Snyder, quienes muestran cómo el costo de la elección de 2000 en Estados Unidos fue inferior al de los comicios de 1912, como proporción del Producto Interno Bruto (Ansolabehere, Gerber y Snyder, 2001: 33). Y si resulta complejo determinar si el gasto electoral está aumentando en un determinado contexto, aún más lo es determinar cuándo llega a ser excesivo al punto de convertirse en una amenaza al proceso democrático. Si bien el costo por voto en Estados Unidos luce comparativamente alto, los \$5,3 millardos desembolsados en la elección de 2008 son menos de lo que la sociedad estadounidense gasta anualmente en la celebración del Halloween (\$5,8 millardos), como lo ha hecho ver Ellen Weintraub, actual miembro de la Federal Election Commission (Weintraub, 2011). Por ello, una dosis de mesura y escepticismo es imperativa al analizar las cifras de gasto electoral en cualquier país.

Lo que no admite dudas, sin embargo, es que la situación es muy distinta en Canadá: la utilización de cortas campañas elec-

torales (36 días) y la observancia de estrictos toques de gasto a nivel nacional (para los partidos) y para cada circunscripción electoral (para los candidatos) hacen que los costos electorales sean decididamente modestos. Para la elección general de 2011, las autoridades electorales fijaron un límite de aproximadamente \$21 millones para cada uno de los tres partidos mayoritarios y sumas menores para los partidos que no presentan candidatos en todas las regiones del país.⁵¹ Ello pone el costo de las elecciones canadienses en un nivel casi seguramente menor a los \$100 millones y a \$5 por sufragante registrado. Las cifras de recaudación de 2009 también dan una idea de los costos relativamente limitados en que incurren las organizaciones políticas canadienses. Durante ese año (no electoral), los partidos canadienses recaudaron un total de \$128 millones, de los cuales cerca de un 90% correspondió a las distintas formas de subvención pública existentes, incluyendo el reembolso parcial de sus gastos en los comicios de 2008 (Elections Canada).

La situación del gasto electoral es menos clara en casi todos los demás países del hemisferio. En el caso de México, la cada vez más vigorosa competencia a escala estatal y local entre los partidos confiere una utilidad muy parcial a las cifras recogidas a nivel federal. Ello es así pese al relativo rigor de los controles impuestos por el Instituto Nacional Electoral (INE), cuyas regulaciones, hasta 2014, no alcanzaban a las competencias sub-nacionales.⁵² Así, las cifras disponibles para la elección presidencial y legislativa de 2006 sugieren gastos totales levemente superiores a \$301 millones, con relativo equilibrio entre las tres fuerzas políticas principales (véase tabla 2). El límite de gasto por partido

⁵¹ *CBC News* (2011).

⁵² La reforma electoral de 2014 cambió el panorama descrito en el texto. De acuerdo con la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) tendrá la atribución de fiscalizar directamente los ingresos y egresos de los partidos y candidatos en las elecciones federales y locales (artículo 32). En los artículos 190 al 199 de la misma Ley se explica extensivamente esa nueva atribución. Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf.

había sido previamente fijado en una suma cercana a los \$130 millones.

TABLA 2
 GASTO ELECTORAL POR PARTIDO POLÍTICO
 EN MÉXICO, ELECCIONES 2006 (US\$)

<i>Partido</i>	<i>Propaganda (Internet, cinemas, espectáculos, etcétera)</i>	<i>Gastos operacionales de la campaña</i>	<i>Prensa escrita</i>	<i>Radio y TV</i>	<i>Gasto total</i>
PAN	18.371.700	19.213.400	2.069.930	53.277.100	92.932.130
Coalición “Alianza por México”	32.139.800	5.462.560	4.251.520	55.149.500	97.003.380
Coalición “Por el Bien de Todos”	13.476.000	29.399.900	1.116.560	49.455.000	93.447.460
Nueva Alianza	1.262.570	2.645.390	266.257	7.609.790	11.784.007
Alternativa	824.537	1.571.770	120.245	3.839.250	6.355.802
<i>Total</i>	66.074.607	58.293.020	7.824.512	169.330.640	301.522.779

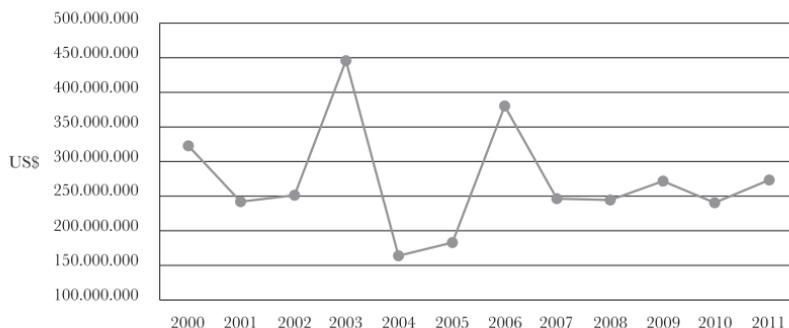
FUENTE: adaptado de Mena Rodríguez (2010).

Pese a las limitaciones de la información, que no incluyen los desembolsos a escala estatal, ello situaría el costo de las elecciones, en México, en \$4,2 por votante registrado a nivel federal; un dato que no se compadece con la extendida percepción de que las elecciones en México se encuentran entre las más caras del mundo.⁵³ Casi con seguridad, esa percepción debe mucho al hecho de que el sistema de subsidio estatal a los partidos en México es altamente generoso en términos absolutos, habiendo desem-

⁵³ Véase, por ejemplo, “El costo de la democracia”, *El Universal*, México, 26 de julio de 2011.

bolsado el equivalente de \$324 millones y \$382 millones a todos los partidos en los años electorales 2000 y 2006 (véase gráfico 2). Más notable aún, la subvención pública alcanzó casi \$447 millones de dólares en 2003 —en el que México concurrió a las urnas para las elecciones legislativas—. Eso es equivalente a \$6,9 de subsidio por votante registrado y \$17,3 por voto depositado en estos comicios (una cifra muy alta de acuerdo con cualquier estándar internacional).⁵⁴ Eso generó una situación ilógica, en la cual los partidos recibieron de las arcas públicas más recursos de los que legalmente estaban habilitados para gastar (Córdova Vianello, 2011).

GRÁFICO 2
FINANCIAMIENTO ESTATAL A PARTIDOS
A NIVEL FEDERAL EN MÉXICO, 2000-2011



FUENTE: Tépach (2013).

La información es muy fragmentaria para Centroamérica, con excepción de Costa Rica. Utilizando fuentes periódicas y oficiales, así como entrevistas, Casas-Zamora calculó el gasto electoral en el Istmo para los ciclos electorales inmediatamente anteriores y posteriores al año 2000 (véase tabla 3).

⁵⁴ Véase Casas-Zamora (2005).

TABLA 3
 GASTO ELECTORAL TOTAL Y PESO RELATIVO
 DE LOS SUBSIDIOS DIRECTOS EN CENTROAMÉRICA
 Y PANAMÁ, CIRCA 2000

<i>País</i>	<i>Ciclo electoral</i>	(1)	(2)	(3)	(4)
		<i>Gasto electoral total</i>	<i>Subsidio estatal</i>	<i>Fuentes privadas (A-B)</i>	<i>Porcentaje cubierto por el subsidio (B/A)</i>
Costa Rica	1998	20,1 (1)	11,5	8,6	58
Nicaragua	2000-2001	22-24	10,6	11,4-13,4	44-48
Panamá	1999	20 (2)	6,1 (4)	13,9	30
Honduras	1997	15,3	1,5	13,8	10
Guatemala	1995	11,5	0,6	10,9	5
El Salvador	1999-2000	n. d. (3)	7,8	n. d.	n. d.

NOTAS: (1) Incluye elecciones nacionales y procesos electorales internos — tanto legislativos como presidenciales — en el PLN y el PUSC. El gasto en la elección nacional fue de US\$ 16,8 m. (2) Esta cifra debe ser tomada con particular precaución. La fuente sólo incluye una estimación de US\$ 10 millones para “una campaña presidencial”. La cifra del cuadro asume, pues, el gasto de al menos dos candidaturas presidenciales mayoritarias. Los gastos en elecciones legislativas, no incluidos en esta cifra, pueden ser sustanciales en Panamá. (3) No se dispone de estimaciones, sin embargo, una fuente estimó en US\$ 8 millones el gasto publicitario de uno de los dos partidos mayoritarios durante la campaña presidencial de 1999. (4) Incluye sólo el 40% del subsidio desembolsado durante la campaña.

FUENTES DETALLADAS: Casas-Zamora (2003).

En algunos casos, las cifras han cambiado desde entonces, aunque las variaciones en la información disponible y los distintos métodos utilizados para calcular el gasto hacen imposible compararlas. Así, por ejemplo, un estudio reciente calcula el costo de las erogaciones en propaganda y proselitismo de los partidos participantes en la elección guatemalteca de 2007 en aproximadamente \$59,5 millones. A ello deben añadirse otros \$24,5 millones desembolsados en esos mismos rubros durante la fase

de pre-campaña (Ruiz Loaiza, 2011: 305). La propia autora del estudio tiene la cautela de considerar estos datos, basados en monitoreos de medios, como simplemente “indicativos”.

En Honduras, una estimación muy especulativa de los recursos públicos y privados recaudados en el marco de la elección general de 2005 los calculó en \$40,5 millones o \$10 por votante registrado (Casco Callejas, 2011: 342-343). En Nicaragua, por su parte, una tabulación bastante más detallada —realizada por la Red Ciudadanía por la Transparencia, un consorcio de organizaciones no gubernamentales— situó el gasto incurrido por los partidos, en la elección de noviembre de 2006, en \$18,2 millones o \$5 por sufragante registrado. Eso denota un aparente aumento del 40% con respecto a un estudio similar realizado en el contexto de la elección de 2001 (Zelaya Velázquez, 2011: 377). Todo eso es mucho más de lo que se sabe en El Salvador, donde, hasta 2013, el marco regulatorio del financiamiento político era el más cercano al *laissez-faire* en toda América Latina.⁵⁵ Ahí, los únicos datos disponibles corresponden a la cifra del subsidio estatal, que alcanzó \$22,5 millones

⁵⁵ La reforma que creó la Ley de Partidos Políticos en 2013 produjo tres grandes cambios en la materia: 1) la obligación de los partidos de facilitar oficiosamente información sobre los montos de financiamiento público y privado (artículo 24); 2) la prohibición de recibir donaciones anónimas, extranjeras, de gremios y sindicatos, y 3) mecanismos de rendición y control como el registro de las donaciones, entre otras (artículos 63-68). Véase Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2015. En septiembre de 2014, la Sala Constitucional de la Corte de Justicia declaró inconstitucionales los artículos relacionados con los cambios citados, y obligó a la Asamblea Legislativa a reelaborar las partes correspondientes de la Ley de Partidos; la Asamblea reelaboró las partes correspondientes mediante la reforma 843, publicada a finales de noviembre de 2014, y la 928, publicada en febrero de 2015. En definitiva, el marco legal vigente para las elecciones legislativas de marzo de 2015 presentó las características siguientes: 1) reestableció la obligación de los partidos de facilitar los montos privados para la campaña y los nombres de los donantes, con previa autorización expresa del contribuyente; 2) obligó a los partidos a crear unidades de acceso a la información y estableció procedimientos, así como criterios para considerar cierta información como reservada y confidencial; 3) no restituyó las prohibiciones ni los mecanismos de rendición de cuentas y control. Véase <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2014/11-noviembre/24-11-2014.pdf>; <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2015/02-febrero/04-02-2015.pdf>.

distribuidos entre todos los partidos elegibles en el año electoral 2009, y a la estimación de la inversión publicitaria realizada por los distintos actores políticos en los 12 meses previos a estos últimos comicios, que llegó a \$14,6 millones (Artiga González, 2011: 288, 291). En el caso de Panamá, se conoce el monto del financiamiento público disponible para la campaña de 2009 (\$13,4 millones) (Valdés Escoffery, 2011: 401) y las erogaciones del eventual vencedor de la elección, Ricardo Martinelli (\$19 millones).⁵⁶

El caso costarricense es el único en donde se ha realizado una reconstrucción detallada y consistente del gasto a partir de los informes que los partidos entregan a la Contraloría General de la República, con el fin de cobrar la subvención pública, tras la celebración de la elección (véase gráfico 3); eso hace de Costa Rica el único país del hemisferio, fuera de Estados Unidos, en el que resulta posible medir con algún grado de certeza el comportamiento del gasto a lo largo de un periodo prolongado.⁵⁷ Los datos muestran, en primer lugar, la alta correlación entre el gasto en la elección nacional y la disponibilidad de subsidios electorales, que depende del comportamiento del Producto Interno Bruto en los años previos a la elección.⁵⁸ La expectativa de cobrar una porción del subsidio tras los comicios tiene un peso determinante en las decisiones de gasto que hacen los partidos durante las campañas. En segundo lugar, se nota claramente el notable aumento del gasto entre las elecciones de 2006 y 2010. El costo de la elección presidencial y legislativa de febrero de 2010 fue cercano a los \$27

⁵⁶ “Gasto millonario en pasadas elecciones”, *La Prensa*, Panamá, 9 de noviembre de 2009.

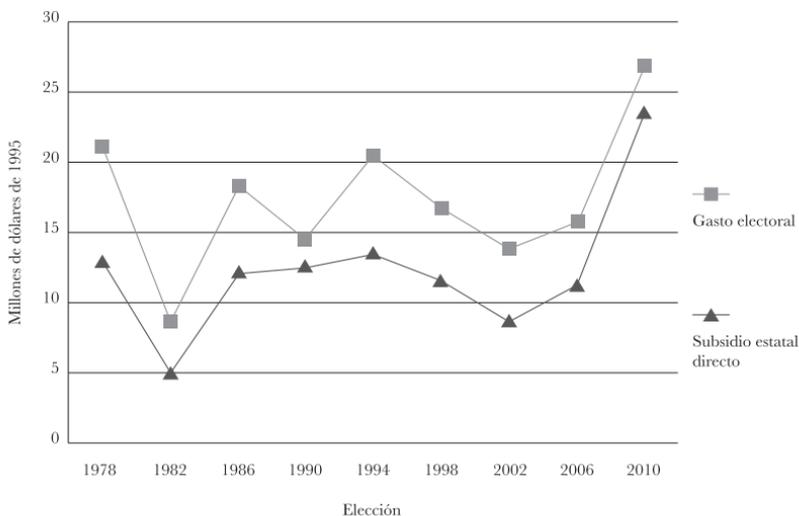
⁵⁷ Véase Casas-Zamora (2005: Capítulo 2; 2013).

⁵⁸ Desde 2001, por reforma al artículo 96.1 de la Constitución Política, el monto del subsidio estatal a los partidos se fijó en un máximo de 0,19% del Producto Interno Bruto del año trasanterior a los comicios, otorgándosele a la Asamblea Legislativa la potestad de fijarlo por ley en un monto más bajo. Para el caso del ciclo electoral de 2010, la Asamblea lo fijó en 0,11% para la elección nacional y 0,03% para la elección de alcaldes municipales. Cuatro años más tarde, la Asamblea lo fijó en 0,11% en total (0,08% para la elección nacional y 0,03% para la municipal).

millones, a lo que habría que añadir el costo de la elección primaria abierta del entonces oficialista Partido Liberación Nacional y las erogaciones de los candidatos en las elecciones municipales de diciembre de 2010. Para estas últimas, la reforma legislativa a las normas de financiamiento aprobada en 2009 dispuso un subsidio estatal de casi \$9 millones. La cifra reflejada en el gráfico sitúa el costo de cada voto depositado en febrero de 2010, en aproximadamente \$9,6. Pese al incremento detectado en 2010, cabe decir que ese dato es menor al de las elecciones de 1978 (\$20), 1986 (\$12,3) y 1994 (\$10,9) (Casas-Zamora, 2013). Se reitera aquí lo anteriormente dicho: las cifras absolutas son tan sólo un posible indicador del comportamiento del gasto electoral y no necesariamente el más informativo.

GRÁFICO 3

GASTO ELECTORAL Y SUBSIDIOS ESTATALES DIRECTOS EN COSTA RICA, 1978-2010



NOTA: las estimaciones de gasto excluyen las elecciones primarias, segunda vuelta electoral (2002) y elecciones municipales (2006 y 2010). Los datos de

subsidio de 2010 se refieren al subsidio asignado, no al efectivamente desembolsado a los partidos tras su liquidación de gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

FUENTE: Casas-Zamora (2005: Capítulo 2; 2013).

La información sobre la experiencia de los países sudamericanos es igualmente parca. Por ejemplo, aunque rutinariamente se afirma que las elecciones brasileñas se encuentran entre las más onerosas del mundo, la evidencia tiende a ser anecdótica e imprecisa. Así, en tanto Aguiar afirmó que era posible que el costo total de las elecciones de 1989 hubiera superado los \$2 millardos de dólares, las estimaciones citadas por Samuels, tomadas de la prensa local, ponen el costo de la elección de 1994 entre \$3,5 y \$4,5 millardos de dólares (Aguiar, 1994: 33). Bruno Speck, por su parte, ha calculado el costo total de la elección general en Brasil, en 2006, en alrededor de \$2,5 millardos de dólares o aproximadamente \$20 por ciudadano con derecho al voto.⁵⁹

Aunque las cifras declaradas por los candidatos a las autoridades brasileñas son notoriamente poco confiables, cabe indicar que en 1994 y 1998 las campañas presidenciales victoriosas de Fernando Henrique Cardoso recaudaron donaciones privadas por \$37 millones y \$41 millones, respectivamente (Samuels, 2001: 33). Esta cifra luce consistente con las disponibles para 2006, cuando los dos principales candidatos a la presidencia declararon gastos por un total de \$78 millones (Jardim, 2011: 134).

Para el caso argentino, y con base en los reportes partidarios, Corcuera ha calculado en aproximadamente \$14 millones el gasto incurrido por las fórmulas presidenciales en la elección de 2007. Los reportes de contribuciones disponibles sugieren un aumento considerable con respecto a los comicios anteriores, celebrados en 2003, cuando el financiamiento público y privado reportado por las candidaturas presidenciales apenas rebasó

⁵⁹ “Filiados deveriam financiar partidos”, *O Popular*, Goiania, Brasil, 16 de febrero de 2010.

los \$10 millones (Corcuera, 2011: 80). Aun tomando en cuenta que estos datos no incluyen las elecciones legislativas y, en general, la competencia sub-nacional, extremadamente importante en Argentina, estas cifras lucen comparativamente muy bajas, fruto, casi con seguridad, de la porosidad de los controles existentes.

Relativamente modestos lucen, también, los datos reportados por candidatos presidenciales y partidos en Chile: para los comicios de 2005-2006, el gasto total reportado por los aspirantes presidenciales y legislativos alcanzó los \$21 millones (\$9 millones para ambas rondas presidenciales y \$12 millones para las elecciones legislativas) (Fuentes, 2011: 166-168). Esas cifras, sin embargo, parecen haber aumentado dramáticamente en la elección de 2010. Tan sólo en la primera ronda electoral celebrada ese año, las cuatro fórmulas contendoras invirtieron aproximadamente \$22 millones de dólares en total, con un predominio amplio del eventual vencedor, Sebastián Piñera, el único que alcanzó el tope legal de gasto, fijado en algo más de \$11 millones. A ello debe sumarse el gasto autorizado para la segunda vuelta electoral, limitado en un nivel cercano a los \$3,7 millones para cada uno de los dos aspirantes, así como todas las erogaciones incurridas por los aspirantes legislativos. En el caso de estos últimos, el tope de gasto fue fijado en un monto variable por distrito electoral, situándose en un promedio de \$566.000 para los candidatos al Senado y \$208.000 para los aspirantes a la Cámara de Diputados.⁶⁰

Todos estos datos deben ser matizados por la evidencia disponible de que la aplicación de los topes de gasto electoral —particularmente en los comicios locales— es altamente imperfecta en Chile. De acuerdo con una encuesta aplicada entre candidatos a alcalde en este país —realizada por la organización Chile Transparente—, únicamente una tercera parte de ellos manifestó su convicción de que los límites de gasto fueron respetados, en su

⁶⁰ Elaboración a partir de Riffo (2010).

comuna, en las elecciones locales de noviembre de 2008 (Urcuyo Cossío y Moya Díaz, 2009: 17-18).

En el caso de Colombia, la escasez de información confiable no alcanza a esconder un aumento considerable de los gastos electorales entre las elecciones de 2006 y 2010, sin duda debido al carácter mucho más competitivo de esta última. Para empezar, el financiamiento público desembolsado para la contienda presidencial pasó de \$9,3 millones, en 2006, a \$38,2 millones, en 2010 (Restrepo, 2011: 203-204). Más allá de eso, es muy poco, lo que se sabe; no así en Paraguay, donde un cuidadoso ejercicio de monitoreo del gasto de los partidos en la elección de 2008 lo situó en \$14,2 millones o \$5 por votante registrado (Barreiro y Echaury, 2011: 421-423).

Más se sabe en Uruguay, pese a la virtual ausencia de regulación del financiamiento político en el país hasta 2009. La estimación de Rial, realizada en 1998, que situó el costo de las elecciones en aproximadamente \$30 millones, fue luego corregida por la reconstrucción detallada de las erogaciones de campaña realizada por Casas-Zamora, que calculó el costo total de los ciclos electorales de 1994 y 1999 en cerca de \$39 millones o \$16 por voto. Sorprendentemente, la reforma electoral de 1996, que introdujo las primarias abiertas, el ballottage y la separación de los comicios municipales de los nacionales no generó un aumento explosivo del gasto, sino una redistribución entre las distintas fases electorales (Casas-Zamora, 2005: Capítulo 4).

La tabla 4 resume las principales estimaciones presentadas en esta sección. Se ha tenido el cuidado de incluir en la tabla únicamente aquellos países de las Américas en los que el costo total de al menos *una* elección ha sido calculado.

TABLA 4
 GASTO ELECTORAL TOTAL Y POR VOTANTE
 REGISTRADO EN ALGUNOS PAÍSES
 DE LAS AMÉRICAS

<i>País</i>	<i>Nivel electoral incluido en el cálculo</i>	<i>Año</i>	<i>Gasto total (millones de US\$) (1)</i>	<i>Gasto por votante registrado (US\$)</i>
Argentina	Presidencial	2007	14	0,5
Brasil	General	2006	2.500	19,9
Canadá	Federal	2008	100	<5,0
Chile	Presidencial	2009	22	2,7
Costa Rica	Presidencial y legislativa	2010	27	9,6
Estados Unidos	General (2)	2008	5.300	27,8
Honduras	General	2006	40,5	10,2
México	Federal	2006	301	4,2
Nicaragua	General	2006	18,2	5,0
Paraguay	General	2008	14,2	5,0
Uruguay	General (2)	1999-2000	38,8	16,2

NOTAS: (1) Todas las cifras han sido convertidas a US\$, utilizando el tipo de cambio promedio durante el año electoral respectivo. (2) Incluye elecciones primarias.

FUENTES: gasto total: Argentina: Corcuera (2011), p. 80; Brasil: Speck, citado en “Filiados deveriam financiar partidos”, *O Popular*, Goiania, Brasil, 16 de febrero de 2010; Canadá: cifra aproximada basada en datos de Elections Canada; Chile: Riffo (2010); Costa Rica: Casas-Zamora (2013); Estados Unidos: Open Secrets; Honduras: Casco Callejas (2011: 342-343); México: Mena Rodríguez (2010); Nicaragua: Zelaya Velázquez (2011: 377); Paraguay: Barreiro & Echauri (2011: 421-423); Uruguay: Casas-Zamora (2005: 198). Votantes registrados: IDEA Internacional, “Participación electoral”.

Las anteriores son apenas algunas pinceladas sobre un tema en el que, con muy pocas excepciones, domina la conjetura. Como puede colegirse de los párrafos anteriores, el problema es doble: no es simplemente la falta de información, sino la laxi-

tud metodológica con que se utilizan los datos que hace sumamente riesgosa cualquier comparación de cifras entre países o en un mismo país a través del tiempo; ello obliga a moderar la afirmación reiteradamente pronunciada en las discusiones sobre el financiamiento político de que los costos electorales muestran una ineluctable trayectoria ascendente. Eso puede ser cierto, pero no se dispone de los datos que permitan afirmarlo con contundencia. Aún más, como lo sugiere la evidencia citada más arriba sobre Estados Unidos y Costa Rica, dependiendo del indicador que se utilice bien podría ser que las campañas mediáticas actuales sean, en algunos casos, proporcionalmente menos costosas que las del pasado, cundidas casi siempre de prácticas clientelares excepcionalmente onerosas, un punto que Pinto-Duschinsky ha señalado antes (2002). Como lo veremos a continuación, la misma cautela debe extenderse a los datos sobre la utilización que hacen los partidos y candidatos de los recursos en el marco de las campañas electorales.

III, ¿EN QUÉ SE GASTA?

Las mismas salvedades se aplican a la determinación de los rubros que absorben el gasto electoral en el hemisferio. Aunque resulta evidente que la televisión se ha convertido en el instrumento de proselitismo electoral por excelencia, y que su peso en las erogaciones electorales suele ser significativo, no es fácil establecer con certeza su importancia real o si su relevancia es creciente o no. Lo poco que sabemos sobre la estructura de los gastos electorales obliga a revisar cuidadosamente —aunque no necesariamente a desechar— la suposición que confiere a la televisión un papel predominante en el comportamiento del gasto electoral. Ello por varias razones:

- a) Para empezar, las estimaciones disponibles del gasto electoral privilegian el monitoreo de los gastos mediáticos por tratarse del rubro más visible y de más fácil cuantificación.

- b) En segundo lugar, los ejercicios de monitoreo de gasto mediático tienden a enfocarse en las campañas presidenciales y, en general, en la competencia electoral a escala nacional, donde la utilización electoral de los medios masivos de comunicación es muy intensa. Ello deja por fuera las campañas subnacionales y locales, en las que la utilización de la televisión es mucho menor.
- c) En tercer lugar, los monitoreos de medios muy raras veces incorporan en sus cálculos los descuentos que las empresas de medios frecuentemente conceden a los partidos y candidatos o, simplemente, a cualquier comprador de grandes volúmenes de publicidad, con respecto a las tarifas oficiales. Como lo veremos más adelante, estos descuentos pueden convertirse en un serio problema desde la óptica del financiamiento político, toda vez que son equivalentes a donaciones en especie, con un inmenso peso financiero y político en las campañas, así como un impacto muy problemático en la igualdad de condiciones entre los contendientes.
- d) Los estudios más detallados del gasto electoral disponibles para algunos países han puesto de manifiesto que su composición depende del marco regulatorio existente para el financiamiento y, en general, del entorno institucional, incluido el sistema electoral. El ejemplo más extremo y obvio de esta afirmación, aunque no el único, lo proveen algunos países de la región, como Brasil, Chile, México y Ecuador, donde el acceso a una “franja” gratuita de publicidad en los medios coexiste con una prohibición de la adquisición de espacios adicionales de publicidad en la televisión o la radio.⁶¹ El hecho de que el costo de las elecciones en Brasil, en particular, siga estimándose en millardos de dólares es un recordatorio de que los costos electorales pueden tener una gran cantidad de disparadores.

⁶¹ Véase nota 31.

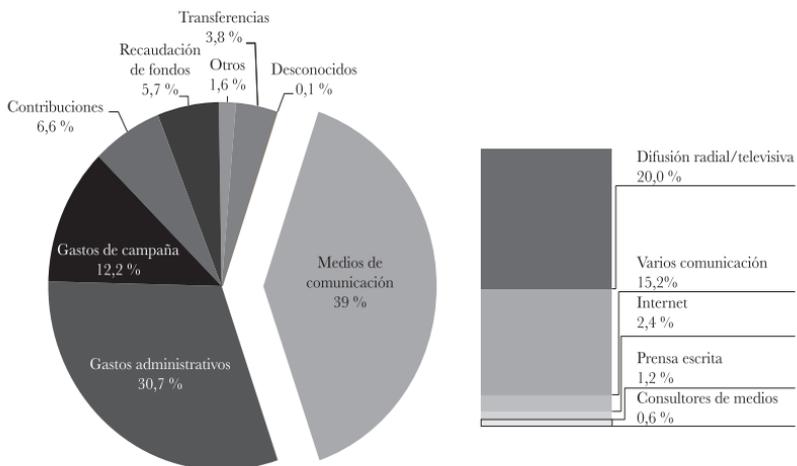
A todo esto se añade la heterogeneidad existente en la agrupación de los gastos electorales en los distintos países. Como lo veremos a continuación, mientras algunas estimaciones separan los gastos de televisión de los incurridos en otras formas de comunicación masiva, otros los consideran conjuntamente. Asimismo, en los casos en que se estima el peso de otros rubros de gasto no mediático, las categorías utilizadas son sumamente variadas, lo que hace casi imposible la realización de comparaciones internacionales. En términos generales, lo único que se puede saber con algún grado de certeza, y apenas en algunos casos, es la proporción del gasto total absorbida por las erogaciones mediáticas y por aquellas que no lo son. Con estas advertencias en mente, analizaremos los datos disponibles en algunos países del hemisferio.

En el caso de Estados Unidos, el país de las campañas mediáticas por definición, la información existente muestra que en la contienda presidencial de 2008 (véase gráfico 4), los gastos en medios ciertamente absorbieron la porción más grande del total (39%), seguidos de los gastos administrativos (31%) —incluyendo salarios, gastos de viaje, rentas, etcétera—. Sin embargo, al desagregar estas categorías, el rubro de transmisiones de televisión y radio (no están separadas en los datos) termina cubriendo apenas un 20% del total. Cabe añadir que la proporción dedicada a encuestas —otro de los rubros a los que generalmente se atribuye el alto costo de las campañas modernas— no fue más allá del 2,5%, poco más de una cuarta parte de lo desembolsado en salarios (9,7%) (Open Secrets). La composición del gasto de la campaña del presidente Obama se desvía de las cifras totales, pero no dramáticamente. En su caso, el gasto en medios llegó al 53% del total, mientras la difusión televisiva y radial alcanzó un 30% (Open Secrets).

Estos datos, calculados para una competencia nacional, donde el uso de la televisión es particularmente intenso, hacen lucir plausible la estimación realizada años atrás por Alexander & Bauer, quienes situaron el peso proporcional de la televisión en menos de un 10% del gasto total en los comicios de 1988, en Estados Unidos, una vez que las campañas locales, que son la inmensa mayoría, eran incluidas en la tabulación total (Alexander y Bauer, 1991: 98).

GRÁFICO 4

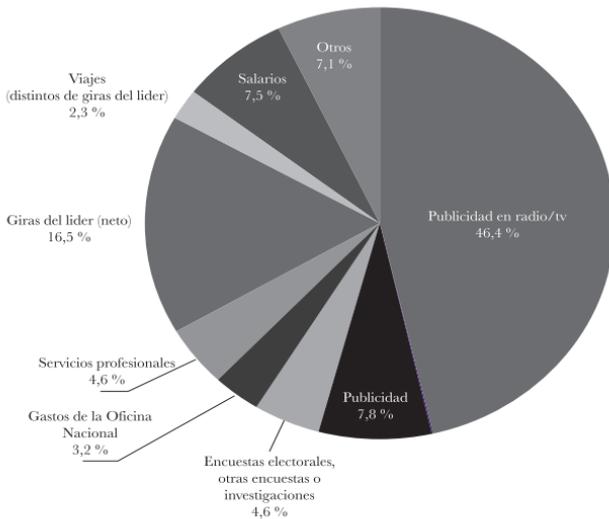
GASTOS DE CAMPAÑA POR RUBRO EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE ESTADOS UNIDOS, 2008 (DETALLE DE GASTOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN)



FUENTE: Open Secrets.

En Canadá, las cifras disponibles para las elecciones nacionales de 2008, que sólo cubren la porción del gasto reembolsada por el Estado (un 50-60% del total), denotan una mayor intensidad en el uso de medios de comunicación que en la elección presidencial estadounidense (véase gráfico 5). Los desembolsos por televisión y radio (de nuevo están sumados) alcanzaron un 46% del total, seguidos por las giras y eventos de los líderes partidarios, que absorbieron aproximadamente una sexta parte del gasto (16,5%) (Elections Canada).

GRÁFICO 5
GASTOS DE CAMPAÑA REEMBOLSADOS
EN LAS ELECCIONES DE CANADÁ, POR RUBRO, 2008



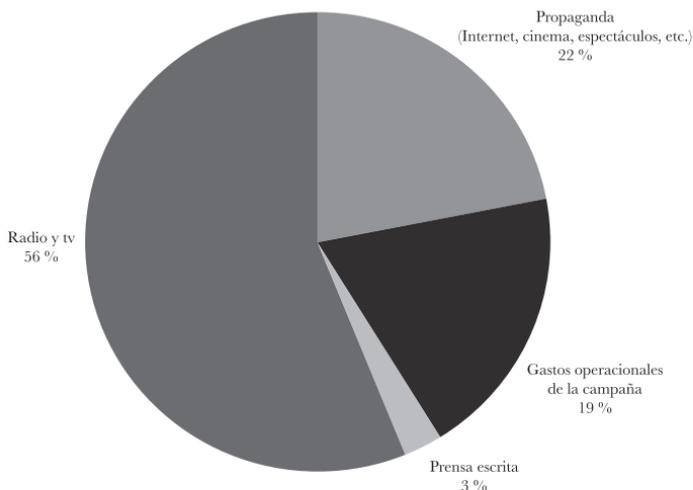
FUENTE: Elections Canada.

Aunque las categorías utilizadas en la agregación de los datos dificultan las comparaciones entre Estados Unidos y Canadá, es posible que la mayor proporción de gastos mediáticos en este último país esté relacionada con la relativa modestia de los gastos administrativos en que incurren los partidos durante la campaña. Este fenómeno está relacionado con la mayor robustez de las estructuras partidarias en Canadá, una característica derivada, a su vez, de su sistema parlamentario. La existencia de estructuras partidarias razonablemente sólidas y permanentes es ineludible en un sistema en el que, en principio, las elecciones pueden ser convocadas en cualquier momento. La experiencia canadiense reciente así lo muestra: entre 2004 y 2011 el país acudió cuatro veces a las urnas.

Las limitaciones de la información, que se circunscribe a las elecciones federales y a la relativa solidez de las estructuras partidarias mexicanas, abundantemente subsidiadas en forma permanente por el Estado (véase, arriba, gráfico 2), también impactan la configuración del gasto electoral registrado en México en 2006, antes de la reforma electoral de 2007 (véase gráfico 6). En este caso, la proporción de gastos en televisión y radio superó la mitad de los desembolsos totales de los partidos a nivel federal (56%). Otras formas de publicidad captaron el 22% de los recursos totales (Mena Rodríguez, 2010: 15). La reforma electoral de 2007 cambió drásticamente todo ello. En la actualidad, la ley no sólo precluye la adquisición de espacios de difusión en los medios de comunicación por parte de los partidos, sino que limita las erogaciones por concepto de proselitismo electoral a un 20% del financiamiento público dispuesto para la elección presidencial; este último, a su vez, fue fijado por dicha reforma en un 50% del monto que los partidos reciben anualmente para apoyar sus actividades ordinarias (en los años no electorales 2010 y 2011, el subsidio partidario total fue fijado en el equivalente de \$238 millones y \$279 millones, respectivamente).⁶²

⁶² La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014 no alteró la esencia de la reforma de 2007. Agregó, eso sí, el derecho del acceso a los medios por parte de los candidatos, entre otros cambios (véanse artículos 159-186), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf.

GRÁFICO 6
GASTOS DE CAMPAÑA POR RUBRO
EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE MÉXICO, 2006

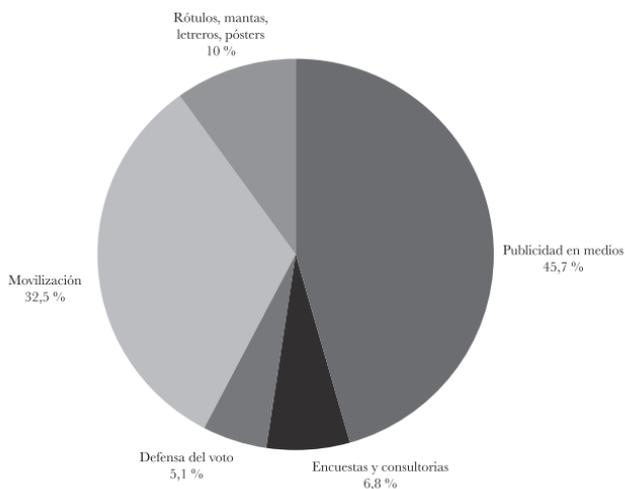


FUENTE: Mena Rodríguez (2010: 15).

La situación en América Central es todavía menos clara. De Guatemala es poco lo que se sabe, excepto que las erogaciones que realizan los partidos en difusión televisiva están distorsionadas por el control monopólico que sobre la televisión ejerce el consorcio de emisoras de Remigio Ángel González (empresario mexicano-estadounidense), que le ha permitido favorecer abiertamente, en algunas ocasiones, a los candidatos de su preferencia, como lo veremos más abajo (Casas Zamora, 2004: 70-71). En El Salvador no hay conocimiento detallado sobre la composición del gasto electoral, más allá de afirmar, con base en monitoreos de medios de comunicación, que en el año previo a la elección presidencial de 2009, la televisión absorbió el 89% de los desembolsos mediáticos realizados por los partidos, y que esos desembolsos (\$14,6 millones) duplicaron los montos registrados en la elección presidencial previa, en 2004 (\$7,8 millones). Estos mismos datos mues-

tran la abrumadora ventaja en inversión mediática ostentada en aquel momento por la agrupación conservadora Alianza Republicana Nacionalista, que realizó dos terceras partes del total de las erogaciones estimadas (Artiga González, 2011: 289). En Honduras, una opinión experta sitúa la inversión en medios de comunicación en un 70% del total del gasto de los partidos, siendo presuntamente la televisión la responsable de un 40% de los desembolsos totales (Casco Callejas, 2011: 343). Bastante más detallada es la información en Nicaragua, donde un ejercicio de estimación del gasto total incurrido por los partidos en la elección de 2006 arrojó los resultados que pueden verse en el gráfico 7, que denotan erogaciones en medios de comunicación que rondan la mitad del gasto, como en otros ejemplos ya citados (Zelaya Velázquez, 2011: 378).

GRÁFICO 7
GASTOS DE CAMPAÑA POR RUBRO
EN LAS ELECCIONES DE NICARAGUA, 2006

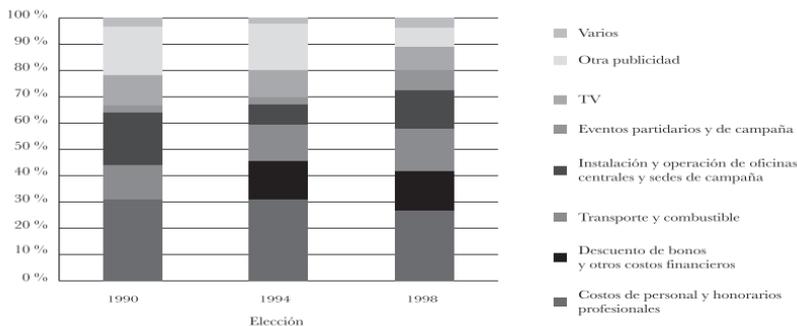


FUENTE: Zelaya Velázquez (2011: 378).

En el caso de Costa Rica, las estimaciones disponibles de la composición del gasto son contradictorias. Sobre la base de las liquidaciones de gasto presentadas por los partidos costarricenses ante la Contraloría General de la República, Casas-Zamora estimó la proporción de gastos en televisión en las elecciones de 1990, 1994 y 1998 en un sorprendentemente magro 10% del total, muy por debajo de las erogaciones en salarios y honorarios profesionales, que consumieron más de la cuarta parte de los desembolsos y aun de rubros como el transporte y la instalación de sedes de campaña (véase gráfico 8). Información más reciente de las elecciones presidenciales y legislativas de 2006 y 2010, con base en entrevistas a los responsables financieros de las campañas de los principales partidos, sitúa el gasto en televisión en aproximadamente 50% del total (Casas-Zamora, 2013).

GRÁFICO 8

GASTO ELECTORAL POR RUBRO EN COSTA RICA, 1990-1998



FUENTE: Casas-Zamora (2005: Capítulo 3).

Otros países latinoamericanos disponen, a lo sumo, de estimaciones del gasto publicitario basadas en monitoreos mediáticos, capaces de arrojar luz sobre el peso de la televisión en las erogaciones publicitarias, pero no en el total del gasto electoral. Así, en Bolivia se estima que la televisión absorbió el 89% de los

gastos publicitarios pagados con los recursos estatales facilitados a los partidos en la elección general de 2005 (Romero Ballivián, 2011: 112). Por su parte, en Perú, la existencia de una robusta franja publicitaria asignada por la autoridad electoral en los medios privados (con una inversión de casi \$6 millones para televisión y radio) limitó los desembolsos publicitarios de los partidos a un total de aproximadamente \$4 millones en la elección de 2006. De eso, la inversión en televisión absorbió el 80% (Tuesta Soldevilla, 2011: 458). De forma similar, en la República Dominicana se ha estimado que la televisión alcanzó a absorber el 82% de los desembolsos publicitarios monitoreados (durante un periodo muy corto, inferior a un mes) en las semanas previas a los comicios de 2008, el 56% de los cuales fueron realizados por el oficialista Partido de la Liberación Dominicana (Cueto, 2011: 487).

La información es mejor en Paraguay, donde se ha estimado la inversión televisiva de los partidos en casi exactamente \$4 millones en la elección de 2008, que son equivalentes a un 36% del gasto global en los comicios (Barreiro y Echaury, 2011: 425). A su vez, en Argentina, los gastos de publicidad (no desagregada) declarados por los candidatos presidenciales en los comicios de 2007 sumaron un 77% del total (Corcuera, 2011: 88). El caso uruguayo es, en algunos sentidos, menos claro. A partir de información muy fragmentaria, Casas-Zamora identificó una alta proporción de gasto publicitario en los partidos uruguayos (en el caso de algunos partidos y sectores políticos, cercana al 70% del total), de la cual, sin embargo, la publicidad en televisión era una parte relativamente limitada: aproximadamente una cuarta parte del gasto total. En la aparente inconsistencia de estas cifras, tienen un papel relevante los generosos descuentos tarifarios ofrecidos a los partidos uruguayos —particularmente a algunos de ellos— por los canales privados de televisión, imbricados en una compleja relación de dependencia mutua con el sistema político desde hace ya varias décadas (Casas-Zamora, 2005: Capítulo 4).

Así, la siguiente tabla resume los principales hallazgos de esta sección.

TABLA 5
 ESTIMACIONES DE GASTO ELECTORAL EN PUBLICIDAD
 Y TELEVISIÓN EN LAS AMÉRICAS

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Año</i>	<i>Gastos en publicidad como % de gasto total</i>	<i>Gasto en TV y radio como % de gasto total</i>	<i>Gasto en TV como % de gasto en publicidad</i>	<i>Fuente</i>
Argentina	Elección presidencial	2007	77%	n. d.	n. d.	Corcuera (2011)
Bolivia	Elección general	2005	n. d.	n. d.	89% (1)	Romero Ballivián (2011)
Brasil	Elección federal	—	n. d.	0 (2)	0	—
Canadá	Elección federal	2008	54% (1)	46%	n. d.	Elections Canada
Chile	Todas las elecciones	—	n. d.	n. d.	0 (TV abierta) (3)	—
Costa Rica	Elección general	1990-1994-1998	24%	10% (TV)	41%	Casas-Zamora (2005)
	Elección presidencial y legislativa	2006, 2010	n. d.	>50% (TV)	n. d.	Casas-Zamora (2013)
El Salvador	Elección presidencial	2009	n. d.	n. d.	89%	Artiga González (2011)
Estados Unidos	Todas las elecciones	1998	n. d.	>10% (TV)	n. d.	Alexander & Bauer (1991)
	Elección presidencial	2008	39%	20%	n. d.	Open Secrets

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Año</i>	<i>Gastos en publicidad como % de gasto total</i>	<i>Gasto en TV y radio como % de gasto total</i>	<i>Gasto en TV como % de gasto en publicidad</i>	<i>Fuente</i>
Honduras	Elección general	2005	70%	40% (TV)	57%	Casco Callejas (2011)
México	Elecciones federales	2006	78%	56%	n. d.	Mena Rodríguez (2010)
	Elecciones federales	A partir de 2007	20% del subsidio electoral	0 (2)	0	—
Nicaragua	Elecciones nacionales	2006	56%	46%	n. d.	Zelaya Velázquez (2011)
Paraguay	Elecciones generales	2008	n. d.	36% (TV)	n. d.	Barreiro & Echaurre (2011)
Perú	Elecciones generales	2006	n. d.	n. d.	80% (4)	Tuesta Soldevilla (2011)
República Dominicana	Elecciones generales	2008	n. d.	n. d.	82%	Cueto (2011)
Uruguay	Elecciones generales	1994, 1999	2/3 partes aproximadamente	25% (TV)	n. d.	Casas-Zamora (2005)

NOTAS: (1) Incluye sólo los gastos financiados con subsidio estatal. (2) Hay franja electoral. Los partidos no pueden contratar publicidad radial o televisiva privadamente. (3) Hay franja electoral. Los partidos no pueden contratar publicidad en la televisión abierta, pero pueden hacerlo en la televisión por cable y en estaciones de radio. (4) Sólo incluye el monitoreo de los gastos de publicidad pagados privadamente por los partidos.

En síntesis, no es posible afirmar que existe un patrón único en la composición del gasto electoral en las Américas. Con la precaria e inconsistente información disponible, es posible decir, a lo sumo, que en aquellos países en los que los partidos y candidatos están autorizados para adquirir espacios publicitarios, la televisión absorbe una abrumadora proporción de las erogaciones publicitarias y un porcentaje significativo, mas no abrumador, del gasto electoral total. Con excepción de El Salvador y, probablemente, Costa Rica, no hay evidencia que permita afirmar que la televisión capta una proporción cada vez mayor del gasto electoral.

Si esto es lo que se sabe sobre el gasto, que es la parte más visible de los esfuerzos electorales, sólo puede esperarse que los rasgos de la contracara menos visible del fenómeno —la recaudación de fondos— sean mucho menos claros, como lo veremos a continuación.

IV. ¿CÓMO SE FINANCIAN LAS CAMPAÑAS?

El funcionamiento real de los mecanismos de financiamiento de las campañas es de los aspectos menos explorados y probablemente más controversiales de la actividad política. Ciertamente es que los subsidios estatales, cuyo desempeño es público por definición, se han expandido hasta cubrir prácticamente todos los países de las Américas. Como veremos más adelante, las condiciones de desembolso de las subvenciones estatales y sus distintos grados de generosidad hacen que el financiamiento privado siga teniendo una importancia determinante en las elecciones de la mayoría de los países del hemisferio. Pese a los crecientes esfuerzos regulatorios, muy poco se conoce sobre quién financia las campañas en la región. La opacidad reinante ha dado paso a una profusa mitología que sitúa al financiamiento privado de las campañas en la base de todo tipo de patologías y desventuras políticas. De manera muy sumaria, esta sección tratará de resumir lo que se sabe en la región sobre esta compleja dimensión de la vida política, poniendo énfasis

sis en aquello que está razonablemente demostrado y dejando de lado, en la medida de lo posible, la mitología reinante; para ello, es menester empezar con la parte más accesible y pública del fenómeno: los subsidios estatales.

1. *El financiamiento público y su relevancia electoral*

Los sistemas de regulación del financiamiento político en las Américas son sumamente heterogéneos. Sólo hay una característica que los unifica prácticamente sin excepción: la presencia de modalidades de financiamiento público a los partidos y candidatos. De todos los países considerados en este estudio, sólo Venezuela carece de toda forma de subsidio estatal a los partidos.

Por sí mismo, ese dato nos dice muy poco sobre el funcionamiento del financiamiento político en la práctica. Que el financiamiento público sea un elemento *común* en los sistemas de regulación del financiamiento político en el hemisferio no significa, necesariamente, que sea un factor *dominante* en el financiamiento político de la región. La capacidad de moldear las prácticas de financiamiento y el comportamiento del sistema de partidos depende de muchísimos factores, empezando por la propia configuración del sistema de subsidio. Esa configuración puede ser extraordinariamente variada. Como lo advierte Bradley A. Smith: “afirmar que uno está a favor del financiamiento estatal de las campañas es un poco como decir que a uno le gusta el deporte. ¿Hablamos de jugar fútbol americano, o ir en kayak, o esquiar en la nieve, o bailar competitivamente, o jugar ajedrez? Las opciones son innumerables” (Smith, 2001: 89). Por ello, es importante detenerse, así sea brevemente, a examinar las características que definen los sistemas de financiamiento público del hemisferio.

TABLA 6
 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO
 EN LAS AMÉRICAS, 2011

País	Subsidios públicos		Subsidios directos		Subsidios electorales					
	Subsidio directo	Subsidio indirecto	Electorales	Permanentes	Pago previo	Pago posterior	Barrera de acceso	Fuerza electoral	Regla de asignación	Otro
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	—
Bolivia	No	Sí	No	No	—	—	—	—	—	—
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	—
Canadá	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí (1)
Chile	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	—
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	—
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
El Salvador	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	—
Estados Unidos	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí (2)
Guatemala	Sí	Sí	No	Sí	—	—	Sí	Sí	No	—
Honduras	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	—
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	—

País	Subsidios públicos		Subsidios directos		Subsidios electorales					
	Subsidio directo	Subsidio indirecto	Electorales	Permanentes	Pago previo	Pago posterior	Barrera de acceso	Regla de asignación		
								Fuerza electoral	Ajuste igualitario	Otro
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	—
Perú	Sí	Sí	No	Sí	—	—	—	—	—	—
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	—
Venezuela	No	No	—	—	—	—	—	—	—	—

NOTAS: (1) Se reembolsa el 50% de los gastos incurridos por los partidos a nivel federal y el 60% de los gastos de los candidatos en los distritos electorales. (2) En las elecciones primarias, los aspirantes presidenciales deben recaudar \$5000 en al menos 20 estados para acceder a fondos estatales que entregan hasta \$250 por cada donación recaudada.

FUENTE: Canadá: Elections Canada; Estados Unidos: Weintraub (2011); para todos los demás países véase Anexo.

Como puede observarse en la tabla, la abrumadora mayoría de los países estudiados combina la provisión de subsidios directos (esto es, dinero desembolsado a los partidos o candidatos de acuerdo con un procedimiento previamente definido en la ley) e indirectos (en términos generales, subvenciones en especie, por ejemplo, acceso a medios de comunicación, exenciones fiscales para donantes a los partidos, franquicias postales, etcétera). Aparte de Venezuela, Bolivia es el único país de América Latina y del Norte que no subsidia directamente a los partidos.

En la gran mayoría de los países cubiertos en este capítulo, los subsidios directos representan el grueso del financiamiento público. La única posible excepción a esta regla la ofrece Brasil, donde el valor comercial de la “franja” mediática facilitada a los partidos por el Estado, probablemente, se acerca o supera los montos de la contribución estatal directa. Entre los países del hemisferio que cuentan con subsidio directo, prácticamente en todos los casos la subvención estatal está dirigida, total o parcialmente, a apoyar las actividades electorales de partidos y candidatos. Guatemala es el único país en que el apoyo directo del Estado se entrega mediante tractos anuales que no sufren modificación en la época electoral.⁶³ Debe indicarse, sin embargo, que la adopción de mecanismos estatales de apoyo a las actividades permanentes de los partidos ha devenido común en el hemisferio en los últimos años. Al día de hoy, 13 de los 20 países considerados en este estudio presentan una combinación de subvenciones electorales y permanentes. En algunos casos, los menos, la magnitud de la subvención asignada para actividades partidarias supera considerablemente los montos del subsidio electoral. Así, en México, el financiamiento público otorgado a los partidos mexicanos para actividades electorales durante el periodo 2000-2011 ha sido menos de una quinta parte del financiamiento público total.⁶⁴ A su vez, en Panamá, el financiamien-

⁶³ La situación de Perú es ambigua. Véase *supra* nota 24.

⁶⁴ Cálculo con base en cifras tomadas de Tépach (2013: 10).

to electoral es, por ley, el 40% del total desembolsado durante todo el ciclo de gobierno, de cinco años. Pero estas últimas son excepciones en la región.

Por su parte, los subsidios electorales presentan significativas variaciones en términos del momento del desembolso, las reglas de acceso a los fondos y los principios que rigen la distribución de los recursos. Once de los países, la amplia mayoría, han configurado sus sistemas de forma que una parte de los subsidios es desembolsada con anterioridad a los comicios, con el fin de aliviar la necesidad de los actores electorales de financiarse durante las campañas, en tanto otra parte es entregada tras la elección. En sólo dos casos, Argentina y Estados Unidos, las subvenciones son entregadas previamente en su totalidad. Contrariamente, en Canadá, Nicaragua y Paraguay sólo se desembolsan recursos estatales con posterioridad a los comicios. Del mismo modo, y siguiendo con la práctica internacional más generalizada, once de los países han establecido algún umbral electoral (una cantidad absoluta de votos, el logro de representación legislativa o, más comúnmente, un porcentaje de la votación a nivel nacional o de circunscripción) que debe ser superado para acceder al financiamiento público. Por último, con las excepciones de Canadá y Estados Unidos, todos los países asignan el grueso del subsidio electoral proporcionalmente a los resultados obtenidos por los partidos y candidatos elegibles. Sin embargo, establecer un porcentaje de los recursos que habrá de ser repartido por partes iguales entre los contendores se ha convertido en una práctica común tendiente a equilibrar las oportunidades electorales y a contrarrestar los efectos inerciales que puedan favorecer a las agrupaciones con pasado electoral. Tal ajuste igualitario puede encontrarse en una decena de países de la región. Los casos de Canadá y Estados Unidos se desvían de ambas formas de distribución. En el caso de Canadá, al reembolsar un porcentaje fijo de los gastos electorales incurridos por los partidos y candidatos que superan la barrera electoral existente, y en el caso de Esta-

dos Unidos mediante un sistema de *matching funds* vigente en las elecciones primarias presidenciales, que distribuye los fondos de acuerdo con la habilidad de los candidatos para recaudar pequeñas donaciones.

Todas las variaciones descritas harían muy difícil predecir, en abstracto, el efecto de los subsidios electorales en el hemisferio. Sobre ellas se superpone una variable adicional que condiciona decisivamente el efecto del financiamiento público: la generosidad de los recursos. Si los subsidios electorales han de tener un efecto visible en las prácticas de financiamiento —en particular reduciendo la dependencia de los partidos y candidatos respecto del financiamiento privado—, es obvio que deben tener una magnitud más allá de lo simbólico.

Como veremos a continuación, la dispersión que existe en los niveles de generosidad de los subsidios electorales en el hemisferio es considerable. Y en algunos países —incluso algunos muy problemáticos en términos de la posibilidad de penetración de capital ilícito en las campañas— los montos no llegan siquiera a merecer el calificativo de modestos.

TABLA 7
 SUBSIDIOS ELECTORALES DIRECTOS TOTALES,
 COMO PROPORCIÓN DEL PIB Y POR VOTANTE
 REGISTRADO EN ALGUNOS PAÍSES
 DE LAS AMÉRICAS

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Monto total de subsidio electoral (millones de US\$)</i>	<i>Subsidio electoral como porcentaje del PIB</i>	<i>Monto por votante registrado (US\$)</i>
Argentina	2007	5,1	0,002	0,2
Bolivia	2005 (1)	4,5	0,05	1,2
Canadá	2008	51,0	0,003	2,2
Chile	2005	12,6	0,009	1,5
Colombia	2010	12,8	0,004	0,4
Costa Rica	2010	23,6	0,07	8,4
El Salvador	2009	12,5	0,06	2,9
Estados Unidos	2008	135,7	0,001	0,7
Guatemala (2)	2007	0,15	0,0001	0,03
Honduras	2005	2,5	0,03	0,6
México (3)	2006	382,5	0,04	5,4
Nicaragua	2006	9,3	0,18	2,5
Panamá (4)	2009	13,2	0,05	6,0
Perú (2)	2011	3,0	0,002	0,15
República Dominicana	2008	30,3	0,07	5,3
Uruguay	1999-2000	20,5	0,09	8,5

NOTAS: (1) La subvención directa fue posteriormente eliminada. (2) Guatemala y Perú no tienen formalmente subsidios directos de tipo electoral. Para efectos de comparación, se incluye en la tabla el monto de la partida anual desembolsada en el año de la elección. (3) Se incluye el monto total del subsidio estatal desembolsado en el año de la elección, tanto la subvención puramente electoral como la subvención para actividades ordinarias. (4) Mon-

to correspondiente al financiamiento preelectoral que se distribuye entre los partidos políticos.

FUENTES: cifras de subsidio: todos los países menos Canadá, Estados Unidos, México y Uruguay: Gutiérrez & Zovatto (2011). Canadá: Elections Canada. Estados Unidos: Federal Election Commission (1998). México: Tépach (2013). Uruguay: Casas-Zamora (2005). Cifras de votantes registrados: IDEA Internacional, “Data de participación electoral”. Cifras de PIB para el año correspondiente: Banco Mundial (1999-2011).

Como puede verse, la heterogeneidad es notable. Únicamente los sistemas de subsidio electoral de Uruguay, Costa Rica, Panamá, México y República Dominicana superan el nivel de \$5 por votante, que a escala internacional no estaría, ni lejanamente, entre los más generosos del mundo.⁶⁵

A su vez, siete de los países muestran cifras inferiores a \$1 por elector, que razonablemente pueden suponerse ineficaces para generar cualquier diferencia visible en el comportamiento de los partidos y candidatos al gestionar fuentes de financiamiento electoral. En esos países es predecible que los actores electorales seguirán dependiendo abrumadoramente de las fuentes privadas de financiamiento. Medido como proporción del PIB, el subsidio electoral más generoso del hemisferio es, por mucho y sorpresivamente, el que reciben los partidos nicaragüenses. Del resto de los países, y excluyendo a Bolivia, cuya subvención directa fue derogada en 2008, sólo en Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y Panamá el subsidio alcanza o supera el 0,05% de la producción nacional. Este dato subestima la contribución estatal a los partidos en países como México o Panamá, donde el subsidio ordinario, como hemos visto más arriba, es considerable. En todos los demás casos, la magnitud del subsidio electoral es realmente irrisoria en relación con el tamaño de la economía. Cualquiera que sea nuestra opinión sobre los subsidios estatales para los partidos, esta tabla debería servir para introducir una dosis de sobriedad a los frecuen-

⁶⁵ Véase tabla 1. Para efectos de comparación de las cifras tómese en cuenta que en la tabla 1 se trata de cifras analizadas, no para todo el ciclo electoral de cada país, como es el caso en la tabla 7.

tes debates públicos en los que se denuncia demagógicamente el injustificado costo del financiamiento público. A decir verdad, en la mayoría de los casos, el problema más serio de los subsidios estatales a los partidos no es el alto costo que implican, sino, antes bien, que su bajísimo monto les priva de toda efectividad.

Esto último puede comprenderse mejor con los datos de la siguiente tabla.

TABLA 8
 SUBSIDIO ESTATAL COMO PORCENTAJE
 DEL GASTO TOTAL

<i>País</i>	<i>Nivel electoral incluido en el cálculo</i>	<i>Año</i>	<i>Subsidio estatal (millones de US\$) (1)</i>	<i>Gasto total (millones de US\$ (1))</i>	<i>Subsidio estatal como % del gasto total</i>
Argentina	Presidencial	2007	5,1	14	36,5
Canadá	Federal	2008	50,9	100	50,9
Chile	Presidencial y legislativa	2005-2006	12,6	22	57,0
Costa Rica	Presidencial y legislativa	2010	23,6	27	87,4
Estados Unidos	Presidencial (2)	2008	135,7	1.325	10,2
Honduras	General	2006	2,5	40,5	6,2
México	Federal	2006	382,5 (3)	301	127,1
Nicaragua	General		9,3	18,2	50,9
Uruguay	General (2)	1999-2000	20,5	38,8	52,8

NOTAS: (1) Todas las cifras han sido convertidas a US\$, utilizando el tipo de cambio promedio durante el año electoral respectivo. (2) Incluye elecciones primarias. (3) Se incluye el monto total del subsidio estatal desembolsado en el año de la elección, tanto la subvención puramente electoral como la subvención para actividades ordinarias.

FUENTES: Subsidio estatal: Argentina, Chile, Honduras y Nicaragua: Gutiérrez & Zovatto (2011); Canadá: Elections Canada; Estados Unidos: Federal Election

Comission; México: Tépach (2013). Gasto total: Argentina: Corcuera (2011: 80); Canadá: cifra aproximada, basada en datos de Elections Canada; Chile: Riffo (2010); Costa Rica: Casas-Zamora (2013); Estados Unidos: Open Secrets; Honduras: Casco Callejas (2011: 342-343); México: Mena Rodríguez (2010); Nicaragua: Zelaya Velázquez (2011: 377); Uruguay: Casas-Zamora (2005: 198).

La tabla sugiere que los subsidios relativamente generosos, como los de Uruguay, Costa Rica y Nicaragua, terminan cubriendo una parte muy significativa de los costos electorales incurridos por los actores políticos. Las cifras son menos claras en otros casos. En Argentina, Chile, México y Canadá no sólo está fuera de la cifra de gasto el nivel sub-nacional de la competencia electoral, sino que, en los tres primeros casos, penden fundadas dudas sobre la confiabilidad de las declaraciones de gasto presentadas por los partidos ante la autoridad electoral. Es altamente probable que en estos cuatro países —aun en el caso del generoso sistema mexicano— la proporción del gasto electoral *total* que el subsidio alcanza a cubrir sea mucho más limitada que la reflejada en el cuadro. Finalmente, en Estados Unidos y Honduras, el subsidio estatal tiene, a lo sumo, una importancia marginal.

En resumen, con las imperfectas estimaciones de gasto con que contamos, sólo en unos pocos países del hemisferio es posible inferir que los subsidios estatales —el instrumento más extendido de regulación del financiamiento político— tienen una relevancia capaz de alterar en forma significativa la dependencia de los actores políticos frente al financiamiento privado. En la amplia mayoría de los países, la búsqueda de fondos privados continúa siendo el pilar que sostiene las actividades electorales de los partidos y candidatos. A ese proceso está dedicado el siguiente apartado.

2. *El financiamiento privado: ¿quién contribuye?*

Pese a la importancia de esta pregunta para la salud de la democracia, son muy pocos los países en los que existe información razonablemente confiable para contestarla. Esto incluye —debe

notarse— algunas de las más consolidadas democracias del mundo, como Suiza y los países escandinavos, que prácticamente carecen de mecanismos que obliguen a los actores políticos a revelar sus fuentes de financiamiento. Indeseable como puede parecer, la falta de información sobre el financiamiento de las campañas no necesariamente es un síntoma de subdesarrollo de las instituciones democráticas.

En nuestro hemisferio existe una clara línea divisoria entre las características del financiamiento privado en Canadá y Estados Unidos, por un lado, y en América Latina, por otro. La diferencia fundamental concierne al visible papel de los donantes de pequeñas sumas en las democracias de América del Norte, un fenómeno prácticamente desconocido en el resto del continente. Asimismo, si bien es cierto que las experiencias de Canadá y, en particular, Estados Unidos revelan la importante presencia de intereses empresariales en el financiamiento de las campañas, la importancia de estos últimos en casi toda América Latina es de un orden de magnitud desconocido en cualquier país desarrollado. La poca evidencia sistemática con que se cuenta muestra que, una vez descontada la proporción cubierta por las subvenciones estatales, el financiamiento de las campañas electorales en América Latina recae, casi sin excepción, en un círculo extremadamente reducido de donantes, sean personas físicas o jurídicas, reclutadas entre los círculos empresariales de cada país. En mayor o menor medida, esta realidad plantea problemas importantes, desde la óptica de la igualdad política, e introduce sesgos visibles en las políticas públicas de la región.

En el caso de Canadá, la introducción, en 1974, de topes al gasto electoral, límites a las contribuciones y, en particular, de estímulos fiscales a las pequeñas donaciones políticas cambió radicalmente una dinámica de financiamiento que hasta entonces estaba dominada casi exclusivamente por menos de 500 grandes corporaciones (Paltiel, 1970: 109; Ewing, 1992: 94). En la actualidad, el límite a las contribuciones se fijó anualmente en \$1.100 por partido político, a nivel federal, y \$1.100 para los candidatos

de cada partido en los diversos distritos electorales. El incentivo fiscal por las contribuciones realizadas supera el 50% del valor de la donación. No sorprende, pues, que el número de donantes individuales a todos los partidos canadienses creció de algo menos de 85.000, en 1975, a cerca de un cuarto de millón, dos décadas después (Stanbury, 1993: 83; Elections Canada). Sin embargo, esa aun esta última cifra representó escasamente un 1% de los votantes inscritos en Canadá. Y no permite obviar que la reciente experiencia canadiense también registra, con alguna regularidad, ejemplos de evidente influencia empresarial en las campañas, sea a través de gastos electorales realizados directamente por los donantes, de la intervención en las pobremente reguladas contiendas internas por el liderazgo de los partidos o, simplemente, de maniobras financieras para evadir las regulaciones existentes.⁶⁶ Esos problemas y sesgos, con todo, son poca cosa frente a los encontrados en otros países del hemisferio, y han conducido al sistema político canadiense a una reevaluación de los mecanismos de regulación del financiamiento político y, eventualmente, a su reforma integral (Beange, 2009).⁶⁷

En Estados Unidos la situación es mucho más compleja. Por un lado, el sistema estadounidense es, casi con seguridad, el que moviliza la mayor cantidad de donantes políticos en el mundo —posiblemente cerca de 8 millones de personas en todos los ni-

⁶⁶ Véase, por ejemplo, “Political Contributions: Money, Money, Money”, *CBC News Online*, 5 de junio de 2006.

⁶⁷ En efecto, hubo una reforma en 2014 (Bill C-23: conocida como “Fair Election Act”) que cambió algunas reglas sobre el sistema de financiamiento. Los cambios más relevantes son los siguientes: 1) aumento de las penas relacionadas con la violación a las normas sobre financiamiento; 2) aumento del límite de contribuciones individuales generales, incluyendo las de los candidatos a sus propias campañas; 3) modificación del límite de gasto para las elecciones en cada distrito electoral; 4) por último, la reforma estableció la reducción del reembolso de gastos electorales (financiamiento público) en casos en que se exceda el límite de gasto. La norma aplica a los candidatos y partidos, y la escala de reducción se basa en el porcentaje por el cual se excedió el límite de gasto. Véase http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?source=library_prb&ls=C23&Parl=41&Ses=2&Language=E&Mode=1.

veles electorales— (Wilcox, 2001: 109). Los pequeños donantes tienen una importancia significativa en la competencia presidencial. Así, quienes contribuyeron menos de \$1.000, proveyeron un 45% de los recursos privados recibidos por los pre-candidatos presidenciales en 2007-2008. Esta cifra debe mucho al extraordinario éxito del hoy presidente Barack Obama en atraer pequeñas donaciones por medio de Internet. Para la campaña de Obama, las donaciones de menos de \$1.000 representaron casi un 58% de los recursos de su campaña (que comprende la fase primaria y la elección nacional), incluyendo casi una tercera parte proveniente de donantes de menos de \$200 (Corrado, 2010: 16). Ésta es una transformación importante que no debe, sin embargo, oscurecer el hecho de que esa base contribuyente a los comicios presidenciales presenta evidentes sesgos sociales.

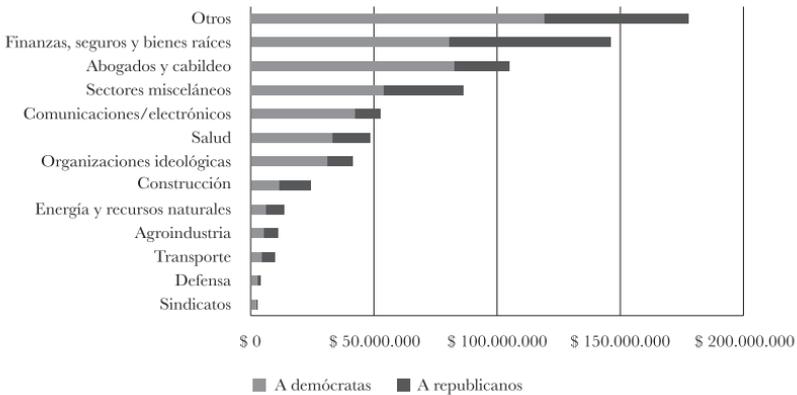
En efecto, una investigación de los donantes de entre \$200 y \$1.000 a las pre-campañas de 1988 y 1992 reveló que, aun en ese rango económico modesto, quienes contribuían eran abrumadoramente blancos, con educación universitaria y alto nivel de ingreso (Brown Jr., Powell y Wilcox, 1995: Capítulo 3).

La situación es más sesgada aún en las elecciones a la Cámara de Representantes y al Senado, en las que el papel de los Comités de Acción Política (PACs) continúa siendo determinante. En ellas, a diferencia de la contienda presidencial, las donaciones de menos de \$1.000 aportaron apenas un 19% y 23% del total recaudado en 2007-2008, respectivamente (Corrado, 2010: 21-22).

Si los sesgos sociales de las contribuciones son relativamente sencillos de establecer, no es así cuando se trata de establecer el peso financiero de los distintos sectores económicos en las campañas. De los casi \$1.800 millones recaudados por los candidatos presidenciales en 2007-2008, menos de \$700 millones pueden ser directamente atribuidos a algún sector económico (Open Secrets). Como se nota en el siguiente gráfico, esa muestra exhibe algunas aglomeraciones conspicuas, por ejemplo, en el sector financiero, inmobiliario y de seguros (\$132,6 millones), y en el sector de abogados y empresas de cabildeo o *lobbying* (\$95,2 mi-

llones). Las organizaciones laborales, por su lado, figuran en esta tabulación con apenas \$1,2 millones.

GRÁFICO 9
 CONTRIBUCIONES POR SECTOR DE ACTIVIDAD
 ECONÓMICA, ELECCIONES PRESIDENCIALES
 DE ESTADOS UNIDOS, 2008



FUENTE: Open Secrets.

Sin embargo, este último dato es, en sí mismo, un indicador de la cautela con la que deben manejarse estos números, toda vez que la contribución financiera de las organizaciones laborales es en realidad mucho más cuantiosa y casi siempre canalizada hacia los candidatos legislativos del Partido Demócrata.

Un cálculo de los principales donantes a todas las elecciones federales entre 1989 y 2010 muestra, sorprendentemente, a organizaciones sindicales en 6 de los primeros 10 lugares de la lista (Open Secrets). Las complicaciones no acaban ahí, toda vez que los datos de las contribuciones a la contienda presidencial no toman en cuenta las numerosas vías por las cuales es posible incidir en las campañas en Estados Unidos, incluyendo la realización directa de gastos electorales sin coordinación con las campañas

y las contribuciones canalizadas por medio de organizaciones no partidarias, mas con agendas cercanamente alineadas a alguno de los partidos.

En los próximos años, la dinámica del financiamiento de campañas en Estados Unidos experimentará cambios considerables en direcciones contrapuestas. Si, por un lado, la experiencia de la campaña del presidente Obama ha mostrado el enorme potencial de Internet para democratizar el financiamiento político mediante la movilización de millones de pequeños donantes,⁶⁸ por el otro, la controversial decisión de la Corte Suprema de Justicia en el caso *Citizens United vs. Federal Election Commission*, a principios de 2010, ha hecho desaparecer limitaciones largamente observadas a la participación de las empresas en el financiamiento de gastos independientes a favor o en contra de los partidos y candidatos contendientes. Es posible que esta decisión —justificada como una protección a la libertad de expresión— aumente considerablemente la presencia empresarial en el financiamiento político a todo nivel (Mann, 2010); lo que resulta imposible predecir, al día de hoy, es cuál de las dos influencias —una democrática, la otra plutocrática— habrá de prevalecer. Cabe pensar, en principio, que en tanto los cambios tecnológicos son esencialmente irreversibles, las interpretaciones jurídicas de la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos no lo son.

Finalmente, cualesquiera que sean los sesgos sociales o económicos de las contribuciones políticas en Estados Unidos, es importante situar la discusión en un contexto más amplio. En cuanto mecanismo para ejercer presión sobre los tomadores de decisión a favor de determinados intereses económicos, las contribuciones políticas palidecen en importancia frente a otras modalidades de presión, enteramente legales y aceptadas en el contexto estadounidense. Así, los \$5.300 millones de dólares gastados en *todos* los niveles electorales en el ciclo 2007-2008, que incluyen, como hemos visto, los aportes de numerosos pequeños donantes, son

⁶⁸ Véase Corrado (2010).

bastante menos que los \$6.150 millones desembolsados en actividades de *lobbying* durante el mismo periodo (Open Secrets). A diferencia de las contribuciones políticas, estos últimos desembolsos están fuertemente concentrados en pocos sectores económicos. Tan sólo los dos sectores más intensivos en el uso del cabildeo —las industrias farmacéuticas y de seguros— invirtieron \$760 millones en este rubro durante el periodo 2007-2008 —55 veces más que lo desembolsado por ellas en contribuciones a los candidatos presidenciales (\$13,8 millones) (Open Secrets)—. Es inevitable concluir que mucho más que las donaciones a campañas políticas, las cantidades de dinero movilizadas en las actividades de cabildeo merecen atención como factor explicativo al analizar los caminos tomados por la política pública estadounidense.

Si existe alguna confusión sobre el peso determinante de las donaciones empresariales a las campañas en Estados Unidos, no es así en América Latina. Los análisis disponibles sobre países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y las naciones centroamericanas sugieren la abrumadora importancia de las contribuciones empresariales, recaudadas en un exclusivo círculo social.⁶⁹ En particular, la reconstrucción de las prácticas de financiamiento político en Costa Rica y Uruguay, realizada por Casas-Zamora, sugiere cómo aun en estos dos países, dotados de amplias clases medias fuertemente politizadas, la noción de que el financiamiento privado debe buscarse exclusivamente entre los grandes empresarios y que, correlativamente, no es útil estimular la participación de muchos pequeños donantes, es aceptada como un axioma por todos los responsables financieros de los partidos (Casas-Zamora, 2005: Capítulos 3 y 4).

Con todo, hay excepciones. En las agrupaciones políticas de izquierda —tanto mayoritarias como minoritarias—, el modelo de financiación todavía concede un lugar importante a las contribuciones de los militantes y a los “impuestos” partidarios re-

⁶⁹ Olivero (1994: Capítulo 6); Kinzo (1998: 129-132); Aguiar (1994: 79); Cepeda-Ulloa (1997: 99); De la Calle (1998: 121); Ardaya y Verdesoto (1998: 278); Casas-Zamora (2003).

caudados entre los funcionarios electos, usualmente combinados con una fuerte dependencia de los subsidios estatales. Este último modelo era visible en los casos del Frente Amplio en Uruguay y, en menor medida, el Partido de los Trabajadores en Brasil antes de su ascenso al poder a nivel nacional durante la década anterior.⁷⁰ En ambos casos está aún por analizarse si sus victorias electorales y el talante moderado de su gestión en el gobierno, en la última década, han modificado este patrón de financiamiento, permitiéndoles atraer contribuciones de sectores empresariales que previamente les objetaban por motivos ideológicos y ahora les buscan por motivos instrumentales.

Ahora bien, una cosa es decir, en general, que los grandes empresarios y consorcios empresariales constituyen la fuente por excelencia del financiamiento político privado en América Latina y otra muy distinta señalar con detalle los sectores y nombres específicos que hacen las donaciones. Sobre esto hay información muy escueta en la región, salvo en casos muy escogidos.

Desde Brasil, Kinzo ha reportado que el 93% de las donaciones privadas que financiaron la campaña presidencial del ex presidente Fernando Henrique Cardoso, en 1994, vinieron de empresas privadas, particularmente del sector financiero y de la construcción (Kinzo, 1998: 130-131). Esto ha sido corroborado por la detallada investigación de David Samuels sobre el financiamiento de las campañas en distintos niveles electorales en Brasil, en 1994 y 1998 (véase tabla 9) (Samuels, 2001). En ella, al muy relevante papel de esos dos sectores en todos los niveles, se suma la participación significativa de la industria pesada y, en el caso de las elecciones de diputados, de la agroindustria.

⁷⁰ Casas-Zamora (2005: 183-186); Kinzo (1998: 123); Samuels (2001: 39).

TABLE 9
 DONACIONES A CAMPAÑAS POR SECTOR EMPRESARIAL EN BRASIL, 1994-1998 (%)

Sector	Tipo de elección									
	Presidente		Gobernador		Senado		Diputado Federal			
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Financiero	31,1	32,7	10,9	8,6	25,6	19,7	15,9	10,6		
Construcción	22,1	15,2	49,2	42,3	25,3	31,6	28,7	26,0		
Industria pesada	17,2	27,6	9,6	12,4	10,7	19,0	13,1	13,9		
Industria ligera	9,2	6,0	6,0	7,9	10,0	4,4	4,3	8,7		
Administración	3,8	2,6	2,9	4,9	3,8	1,5	3,4	4,6		
Educación	3,7	0,3	0,7	0,0	0,1	0,0	0,3	0,5		
Agroindustria	3,6	4,8	6,0	4,1	2,2	5,8	9,0	11,1		
Medios de comunicación	3,2	0,9	2,7	4,1	3,7	2,8	5,9	5,0		
Comidas procesadas	2,4	0,9	3,5	2,1	4,3	6,3	4,0	3,3		
Vehículos	1,8	1,1	2,5	3,9	6,0	2,8	4,8	5,3		
Transporte	0,7	2,5	1,1	1,2	0,9	1,1	3,3	2,5		
Entretimiento	0,6	1,0	0,6	0,6	1,2	0,1	2,0	1,4		
Salud	0,4	0,0	0,4	0,6	0,5	1,0	2,6	1,2		
Comercio	0,1	4,1	4,1	7,3	5,8	3,8	3,0	6,0		
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		

FUENTE: (Samuels, 2001: 36),

Tan conspicuo papel de las firmas constructoras ha sido detectado, también, en los casos de Costa Rica, Uruguay, Panamá y Nicaragua (Casas-Zamora, 2005: Capítulos 3 y 4; Casas-Zamora, 2003). La implicación obvia aquí concierne a la importancia para las empresas del sector de influir en las decisiones públicas de construcción de obras de infraestructura básica y de proyectos de vivienda popular, cuyo impacto económico es, casi sin excepción, considerable.

En términos generales, la vulnerabilidad de las operaciones empresariales frente a los designios de los funcionarios públicos opera como un considerable estímulo para las contribuciones políticas. Un caso paradigmático en ese sentido lo provee la Banca de Cubierta Colectiva de Quinielas de Montevideo, el consorcio privado que administra, bajo control estatal y por comisión, el sistema uruguayo de lotería y quinielas de fútbol. La Banca, que ostenta un monopolio legal sobre un negocio con ventas de más de \$100 millones al año, es particularmente dependiente de la buena voluntad del sistema político. Mediante una gran variedad de instrumentos —particularmente las decisiones de la Dirección Nacional de Lotería y Quinielas—, el gobierno uruguayo define directamente los márgenes de rentabilidad de la Banca y el propio alcance de su monopolio, siendo que tiene la posibilidad de autorizar, por decreto ejecutivo, nuevos juegos de azar fuera del control del consorcio. No por casualidad, la Banca es ampliamente reconocida como una generosa contribuyente a *todos* los partidos políticos uruguayos (Casas-Zamora, 2005: 181).

Mucho más importante, tanto por su magnitud como por sus implicaciones políticas, es la situación de los canales privados de televisión en aquellos países que aún permiten a los partidos hacer inversión publicitaria durante las campañas. En muchos casos, mediante los descuentos selectivos aplicados en sus tarifas, estas empresas se han convertido, *de facto*, en los más importantes donadores políticos, generando en el proceso cuestionables intercambios entre ellas y los tomadores de decisiones públicas, así como serias distorsiones en la competencia electoral. Los casos de

Uruguay, Costa Rica y Guatemala resultan dignos de mención, aunque posiblemente situaciones similares se presentan en otros contextos.⁷¹

En Uruguay, los consorcios familiares que poseen los tres canales privados de televisión desde hace más de medio siglo han llegado a operar, con la aquiescencia de las autoridades, como un poderoso cártel de negocios. Ejemplo de esto ha sido la decisión del gobierno, en 1994, de convertir al mercado de la televisión por cable de Montevideo en un negocio cerrado y controlado conjuntamente por los tres operadores privados de televisión abierta, así como la decisión de 2000 de prohibir la importación de decodificadores de televisión satelital, a menos que la hicieran los operadores de cable existentes (esta decisión fue luego revocada). En compensación, los actores políticos raramente pagan los precios oficiales de publicidad. De hecho, los descuentos ofrecidos durante las campañas a algunos sectores de los partidos (particularmente de los partidos históricos, Colorado y Blanco) alcanzan a veces el 95% del precio nominal. El impacto de esas rebajas se acompaña por la práctica habitual de las televisoras de condonar las deudas de campaña. Durante muchos años, el izquierdista Frente Amplio, hoy gobernante, denunció sistemáticamente estas prácticas, juzgándolas de discriminatorias en su contra.

Por su parte, en Costa Rica, la exigencia legal de que las empresas de medios publiquen sus precios de publicidad y brinden un tratamiento igualitario a todos los partidos no les impide hacer donaciones en especie a partidos específicos. En el caso del partido ganador en 1998 —Partido Unidad Social Cristiana—, los gastos informados por la agrupación fueron equivalentes a menos de una cuarta parte del precio oficial del tiempo de publicidad adquirido, un descuento equivalente a una donación neta de \$1,7 millones, casi con certeza la mayor contribución de cualquier sector económico en todo el ciclo electoral. El peso de la publicidad oficial y el hecho de que las frecuencias sean pro-

⁷¹ Los párrafos siguientes están basados en Casas-Zamora (2004: 70-71; 2005: Capítulos 3 y 4).

piedad del Estado, y concedidas a los operadores privados por sumas anuales ridículamente bajas, son importantes incentivos para que los dueños de los medios sean generosos con las futuras autoridades estatales.

El caso de Guatemala es acaso el más perturbador de todos. Como se mencionó más arriba, en ese país centroamericano la televisión abierta es monopolizada desde hace más de una década por el operador privado Remigio Ángel González. Desde mediados de la década de 1980, este monopolio le ha otorgado a González una extraordinaria influencia política en el país. Durante la campaña presidencial de 1999, González puso todo el poder de su monopolio al servicio de la candidatura del eventual vencedor, Alfonso Portillo, donando la mayoría de su publicidad televisiva. Tras la elección, Luis Rabbé —yerno y asesor legal de González— fue nombrado ministro de Comunicaciones e Infraestructura, quedando, por ello, encargado de regular la operación de los canales de su suegro. Rabbé fue destituido en junio de 2001, cuando el Congreso le atribuyó diversos actos de corrupción. A pesar del compromiso del entonces presidente Portillo de licitar dos frecuencias de televisión propiedad del Estado, el monopolio de González permanece intacto hasta el día de hoy.

Así, en algunos casos particularmente serios en América Latina, el problema más grave no es lo mucho que gastan los partidos políticos en la publicidad televisiva, sino lo *poco* que efectivamente pagan por ella. Esto convierte a los dueños de los medios en contribuyentes singularmente generosos y poderosos. En palabras del expresidente uruguayo, Julio María Sanguinetti: ése es el factor *más* importante en el financiamiento de las campañas en su país (Casas-Zamora, 2005: 182).

Como puede observarse, si el origen del financiamiento privado de las campañas es materia de especulación en casi todos sus extremos, la opacidad es naturalmente mucho mayor tratándose de otras dos fuentes muy problemáticas en la región: el financiamiento extranjero y el dinero proveniente del crimen organizado.

Sobre la primera de ellas pesan prohibiciones legales en todo el hemisferio, con excepción de El Salvador y, parcialmente, Nicaragua.⁷² Ambas excepciones no son fortuitas: en los dos casos, como en el de República Dominicana, una de las modalidades de financiamiento político utilizadas en las campañas consiste en la movilización de la considerable diáspora residente, fundamentalmente, en los Estados Unidos.⁷³ A este fenómeno relativamente inofensivo se suman otras manifestaciones mucho más controvertidas, como las relacionadas con la intervención de gobiernos foráneos en el financiamiento electoral. Los ejemplos incluyen desde el apoyo proveniente de la antigua Unión Soviética, recibido durante muchas décadas por los partidos comunistas de la región,⁷⁴ hasta casos mucho más recientes, sugerentes de la intervención de los gobiernos de Venezuela y la República China de Taiwán en el financiamiento de campañas en varios países. El envío secreto de \$800.000 en una maleta proveniente de Venezuela a la campaña de la presidenta Cristina Fernández en Argentina, en 2007, y la evidencia del apoyo de empresas presuntamente ligadas al gobierno de Taiwán en la campaña del ex presidente de Costa Rica, Abel Pacheco, en 2002, vienen a la mente.⁷⁵ Asimismo, merecen mención las contribuciones de empresas multinacionales, perennemente denunciadas por las agrupaciones de izquierda de la región, pero rara vez demostradas. La evidencia de su participación en el financiamiento a la oposición chilena en

⁷² De acuerdo con la reforma de la Ley Electoral nicaragüense de 2012, las donaciones de ciudadanos extranjeros están permitidas, no así las de instituciones estatales foráneas. Además, los aportes de instituciones extranjeras deben destinarse a asistencia técnica o capacitación (artículo 103). Véase: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/15a7e7ceb5efa9c6062576eb0060b321/ef42b42027388e3806257a75005927ce/\\$FILE/2012-05-15-%20Ley%20No.%20331,%20Ley%20Electoral%20con%20reformas%20incorporadas.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/15a7e7ceb5efa9c6062576eb0060b321/ef42b42027388e3806257a75005927ce/$FILE/2012-05-15-%20Ley%20No.%20331,%20Ley%20Electoral%20con%20reformas%20incorporadas.pdf).

⁷³ Casas-Zamora (2003); Espinal y Jiménez (1998: 536).

⁷⁴ Casas-Zamora (2005:141, 183-186).

⁷⁵ “Maletín: apuntan al gobierno venezolano”, *BBC Mundo.com*, 17 de octubre de 2008; “Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase”, *The New York Times*, 3 de noviembre de 2008; Casas-Zamora (2004: 240; 2005: 141, 155 núm. 96).

el convulso periodo anterior al golpe de Estado de 1973 en Chile parece corresponder a una fase histórica pasada. La desafortunada experiencia chilena condujo, en 1977, a la aprobación de la Ley Contra las Prácticas Corruptas en el Extranjero, que explícitamente prohíbe a las multinacionales estadounidenses hacer contribuciones a las campañas en los países en donde operan. Sea esto ficción jurídica o realidad, lo cierto es que la investigación detallada de las prácticas de financiamiento de los partidos costarricenses y uruguayos, por ejemplo, no arrojó evidencia alguna que permitiera desmentir la aplicación del mencionado mandato legal (Casas-Zamora, 2005: 187).

Mucho más ominosas son las evidencias de la participación del crimen organizado en el financiamiento de campañas en América Latina.⁷⁶ De esto la región ha visto casos desde hace mucho tiempo. Tomemos, para empezar, la experiencia costarricense: en 1973, el financista Robert L. Vesco arribó a Costa Rica para huir de la justicia estadounidense, justo cuando el país se preparaba para celebrar los comicios de 1974. Ya para entonces, Vesco, un estafador consumado, estaba involucrado en el tráfico de heroína (de acuerdo con informantes de la Drug Enforcement Agency, DEA). En los años siguientes Vesco se convertiría en un irresistible imán para los políticos costarricenses, hasta que fue expulsado del país en 1978. Años después, el ex presidente José Figueres ocasionaría un gran escándalo al acusar públicamente a su propio partido —así como a otros— de haber utilizado recursos de Vesco para financiar gran parte de sus gastos electorales en 1974.

En aquel entonces, fuera de la precoz introducción de un generoso sistema de subsidio público en la década de 1950, el financiamiento de campaña estaba totalmente desprovisto de regulación en Costa Rica. Pese al *affair* Vesco, el marco normativo así permanecería por mucho tiempo más. Predeciblemente, los mis-

⁷⁶ Sobre este tema véase Casas-Zamora (2010); Curzio (2000); Calle de la (1998: 118-119). Asimismo, los estudios de caso sobre Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México contenidos en Casas-Zamora (2013).

mos problemas retornaron una década después, pero con mucha mayor intensidad. A finales de los años ochenta, una serie de investigaciones legislativas reveló que durante la campaña de 1986, los partidos mayoritarios costarricenses habían aceptado contribuciones de varios donantes ligados al tráfico de drogas, que en algunos casos, incluso, colaboraron en tareas de recaudación de fondos para los partidos. Uno de los donantes más conspicuos fue el general Manuel Antonio Noriega —a la sazón dictador de Panamá—, cuyo involucramiento en el tráfico internacional de estupefacientes conduciría a su derrocamiento mediante una intervención militar estadounidense en 1989.

Ya para entonces, la experiencia costarricense no era nada excepcional. Las campañas del ex presidente boliviano, Jaime Paz Zamora, en los años ochenta fueron acusadas de tener vínculos con narcotraficantes, así como, también, la campaña presidencial del ex presidente de Panamá, Ernesto Pérez Balladares, en 1994. Y todo ello aparte de los casos, mucho más serios, de Colombia y México, donde el papel de los capos de la droga en el financiamiento de campañas era un secreto a voces desde los años setenta.

En Colombia, en particular, la elección de Pablo Escobar al Congreso en 1982 fue un parteaguas en este proceso. Sin embargo, el momento decisivo vendría después con la aparición de las cintas que mostraron que la campaña del ex presidente Ernesto Samper había gestionado y recibido varios millones de dólares del Cártel de Cali en los días finales de la contienda de 1994. Este hallazgo dio pie al más serio escándalo de financiamiento político ilegítimo en la historia de la región, que alcanzó a sacudir seriamente no sólo al gobierno de Samper sino a la propia democracia colombiana.

Desde entonces el fenómeno no ha desaparecido y hay abundantes razones para pensar que ha arreciado en varios países. Los escándalos de la “parapolítica” sugieren la continua gravedad del problema en Colombia. Mientras tanto, la situación en México —confrontado en la actualidad con un *tsunami* de narcotráfico

co— ofrece múltiples motivos de preocupación. Un solo ejemplo, entre muchos, basta para denotar la seriedad de la situación: en febrero de 2010, el entonces oficialista Partido de Acción Nacional (PAN) decidió suspender todas las elecciones primarias de sus candidatos en el estado de Tamaulipas (fronterizo con Estados Unidos), advirtiendo explícitamente que lo hacía por el riesgo real de infiltración sistemática de las organizaciones criminales en el proceso electoral. El entonces presidente del PAN, César Nava, manifestó, con inusual candidez, que: “(e)n el caso particular de Tamaulipas es de todos conocida la posible influencia del crimen en la designación de candidatos, por lo que no dejaremos ningún espacio para que esto ocurra”.⁷⁷ En algunas zonas de México, las primarias abiertas han devenido, tal parece, un riesgo intolerable para la democracia.

Es imposible conocer la verdadera extensión de este fenómeno, de obvia importancia en América Latina, particularmente en el norte de Sudamérica, América Central y México, pero sí es posible conocer algunos de los factores que lo impulsan; uno de cuales merece particular atención. Los pocos estudios existentes sobre esta materia coinciden en señalar los riesgos que para estos efectos suponen los procesos de descentralización política en la región. Por un lado, los procesos de descentralización abren nuevas arenas de competencia electoral que añaden costos adicionales a la actividad política. Frecuentemente, estos nuevos niveles de competencia se encuentran fuera del alcance de los controles financieros, de por sí flexibles, que operan sobre las campañas a nivel nacional. Por otro lado, la devolución de poderes y facultades —incluso poderes de policía— a las autoridades locales crea un obvio incentivo para la intervención del crimen organizado. Incluso en países pequeños, la cooptación de instituciones nacionales —sea a través de contribuciones de campaña, sobornos o la amenaza de violencia— es para los narcotraficantes una tarea mucho más difícil, costosa y visible que la de asegurar la coope-

⁷⁷ “Blindan candidaturas del PAN en Tamaulipas”, *El Universal*, México, 3 de febrero de 2010.

ración de las autoridades locales. En todo caso, son estas últimas las que con frecuencia tienen el poder de perturbar o proteger las actividades criminales en una determinada localidad. Así, pues, cualesquiera que sean los beneficios de la descentralización en América Latina, es preciso no olvidar el riesgo que comporta al facilitar la captura de las elecciones e instituciones locales por parte del crimen organizado.

Como en otros aspectos, los párrafos anteriores son apenas una aproximación a fenómenos de los que muy poco se sabe en América Latina y, en general, en la mayoría de las democracias modernas. Esto último es un pobre consuelo para la región, toda vez que la opacidad que rodea la pregunta de quién financia las campañas se reviste de particulares riesgos en América Latina. Esa opacidad ayuda a consolidar los rasgos plutocráticos del financiamiento político en casi toda la región, que amenazan con convertir a sus instituciones políticas en meras correas transmisoras de enormes desigualdades socioeconómicas, que desde siempre han prevalecido en el sub-continente. Más grave, acaso, es que la oscuridad reinante implica peligros considerables en una región confrontada con problemas de crimen organizado, probablemente sin paralelo en el mundo. En pocas palabras: en términos de los riesgos para la democracia, no es lo mismo que los países escandinavos no puedan contestar con certeza quién financia sus campañas a que los países latinoamericanos no puedan hacerlo.

V. CONCLUSIONES

Las páginas anteriores arrojan los siguientes hallazgos generales:

a) En la limitada medida en que se pueden establecer y comparar, los costos electorales en el hemisferio son sumamente heterogéneos, con elecciones comparativamente onerosas como las de Estados Unidos y Brasil, tanto como elecciones relativamente modestas en Canadá.

b) No se dispone de información que permita afirmar, en forma contundente, la existencia de un patrón uniforme en el comportamiento del gasto electoral en el hemisferio, sea ascendente o descendente.

c) En aquellos países en que se permite la inversión publicitaria a los partidos, la televisión representa, por lo general, una proporción abrumadora del gasto publicitario y una proporción significativa, pero no abrumadora, del gasto electoral total.

d) En muy pocos países (Costa Rica y El Salvador) hay evidencia de que el peso proporcional de la televisión en el gasto electoral haya aumentado en el pasado reciente. En el resto de la región no hay datos en un sentido u otro.

e) Pese a que prácticamente todo el hemisferio ha introducido sistemas de financiamiento público, existe una considerable heterogeneidad en cuanto a sus características y a la generosidad de los recursos desembolsados. En términos generales, los sistemas de subsidio electoral de Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay aparecen como los más generosos del hemisferio, alcanzando a cubrir, en algunos casos, más de la mitad del gasto electoral total; en los demás casos, los subsidios directos cumplen un papel entre limitado y marginal.

f) En la amplia mayoría de los países del hemisferio, el financiamiento privado es el pilar que sostiene las actividades electorales de partidos y candidatos.

g) En términos de la proveniencia del financiamiento privado, existe una clara separación entre Canadá y Estados Unidos, por un lado, y América Latina, por otro. Las democracias norteamericanas han sido capaces de movilizar una cantidad considerable de pequeños donadores, que tienen un peso financiero significativo en las campañas. En América Latina el financiamiento privado proviene, casi en su totalidad, de los sectores empresariales.

h) La visible presencia del sector de la construcción en el financiamiento de campañas ha sido identificada y documentada en varios países latinoamericanos, lo mismo que las prácticas de

descuento tarifario que convierten a las empresas de televisión privada en significativos donantes en especie.

i) Pese a la creciente regulación del financiamiento político, América Latina ofrece abundantes ejemplos de utilización en campaña de financiamiento de origen foráneo (prohibido en prácticamente todos los países) y de penetración de recursos del crimen organizado en el financiamiento electoral. Este último fenómeno presenta particulares riesgos a nivel local.

Esta lista de hallazgos, relativamente magra, sólo permite enfatizar un último punto que constituye el tema recurrente en estas páginas: la precariedad de la información existente sobre la dimensión *real*, que no la legal, del financiamiento político en la gran mayoría de los países del hemisferio, con la posible excepción de Estados Unidos. Tal precariedad es el fruto de tres problemas. En primer lugar, es el resultado del imperfecto diseño y la débil aplicación real de muchos de los controles legales sobre el financiamiento político que los países del hemisferio han ido introduciendo en las últimas décadas. La adopción de regulaciones y controles es, sin duda, un avance importante en el desarrollo democrático de todo el hemisferio, pero en la mayoría de los casos, las normas en vigencia continúan permitiendo amplios espacios de penumbra u obscuridad total, que hacen que la imagen legal del financiamiento político sea dramáticamente distinta a la imagen real, cuando esta última alcanza a ser discernida. En segundo lugar, es la consecuencia de la adopción y propagación por parte de los medios de comunicación de una serie de verdades convencionales sobre el financiamiento político, que rara vez son confrontadas con la evidencia. Ese saber convencional se convierte, en muchos casos, en un atajo intelectual y en una barrera de prejuicio que bloquea la indagación rigurosa del tema. En tercer lugar, es fruto de la indisciplina metodológica y la incomunicación de quienes hemos realizado investigaciones empíricas sobre este tema. En los raros casos en que se asume la tarea de reconstruir las prácticas de financiamiento político en

un contexto determinado, se hace sin prestar mayor atención a la comparabilidad internacional o inter-temporal de la información obtenida. El avance de nuestro conocimiento sobre esta materia acaba por ser, entonces, mucho más fragmentario y tentativo de lo que podría resultar si se observara un mínimo de rigor metodológico.

Esta última es, quizá, la conclusión más importante que emerge de este trabajo: la urgencia de estimular la investigación empírica sobre el financiamiento político en América Latina, pero sobre la base de un diálogo metodológico que conduzca a hallazgos comparables y, por esa vía, a recomendaciones de política pública mejor sustentadas que en la actualidad.