

Financiamiento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

Humberto Njaim

I. Introducción

Este trabajo sobre los Sistemas de financiamiento político (SFP) de los países andinos se ha estructurado en tres partes: una primera, que abarca la dimensión comparativa de los sistemas de financiamiento político regionales, una segunda, relativa al funcionamiento real de las normas y el papel de los mecanismos de control y, finalmente, una tercera, donde se presentan las enseñanzas y propuestas de reforma extraídas.

Sin embargo, antes de seguir quisiéramos plantear que, a nuestro modo de ver, la teoría del financiamiento debe incluirse dentro de teorías más amplias y potentes sobre la influencia política y la corrupción. Dentro de ellas, el financiamiento privado forma parte de un ritual general de intercambio y don¹ y provee de un *pool* limitado de recursos en el que todos los actores políticos intentan pescar. A veces las gratificaciones son inmediatas para las distintas partes, y a veces forman parte de un intercambio diferido altamente complejo y difícil de detectar². En ciertos casos el donante influye más sobre el político que éste sobre aquel. En otros, más frecuentes de lo que se cree, el arte del político es tal que logra desembarazarse hábilmente de lo que parecían determinaciones ineludibles.

Otra idea que nos inspira, algunas de cuyas elaboraciones a la luz de casos concretos se encontrarán más adelante, es que los SFP, por su parte, son dispositivos de regulación con fines muy respetables de favorecer la equidad y la competitividad

¹ Njaim, Humberto (1995).

² Njaim, Humberto (1998).

democráticas entre las fuerzas políticas, pero cuyos costos y beneficios hay que evaluar cuidadosamente. Entre los primeros son de tener en cuenta los riesgos de medidas intervencionistas en la espontaneidad política que, dentro de sistemas políticos constantemente en riesgo de deslizamiento en el autoritarismo o el desorden institucional, pueden convertirse en armas de doble filo. A su vez, es indudable que dejar rienda suelta al financiamiento tiene un efecto nocivo sobre la legitimidad y la salud de la democracia. De manera que nos encontramos ante una situación dilemática en la que, sin embargo, es peor no hacer nada.

Enunciados los anteriores pocos y escuetos preconceptos teóricos, señalaremos que la información aquí sistematizada se basa fundamentalmente en las fichas y los trabajos analíticos elaborados por los investigadores nacionales, aunque algunas veces hemos ido más allá de ellos. Los autores han tenido, por supuesto, que lidiar con las clásicas fallas de información sobre la materia, es decir, los vacíos de conocimiento sobre las contribuciones extranjeras, el aporte de las fortunas o riquezas personales, la reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, los fondos secretos y la real influencia de los grupos de poder, además con la frecuente situación de que el escándalo sustituye los datos más sólidos. En todo caso se logra establecer inferencias plausibles. Pero de todas maneras a veces nos quedaron dudas que sólo podrían ser despejadas con investigaciones *in situ*. Sin embargo, a nuestro entender, es un resultado valioso establecer un marco sistemático de examen que sirva para plantear más organizadamente las restantes cuestiones que sólo podrán aclarar estudios más profundos.

II. Los sistemas de financiamiento político en los países andinos: una visión comparada

En todos los países andinos encontramos establecido un marco legal para la obtención y provisión de recursos económicos para partidos y candidatos, es decir, un sistema de financiamiento político (SFP). Es cierto que en el caso de Venezuela falta un elemento tan importante como el financiamiento público, ya sea directo o indirecto, pero subsisten los otros ingredientes relativos a prohibiciones y limitaciones de distintos tipos de financiamiento, regulaciones sobre publicidad y propaganda, así como otros aspectos. También en el caso venezolano es necesario ejercer cierta precaución en la caracterización del SFP, pues se trata de un sistema político que aún no ha superado la etapa de su implantación. Sin embargo, bajo la nueva Constitución ha habido ya, en el 2000, un gran proceso electoral donde se han dictado regulaciones y se han manifestado fenómenos comunes no sólo a los países de la zona sino en el ámbito comparado más general; entre ellos la creciente separación entre el financiamiento que recaban los partidos y el que realizan los candidatos por su cuenta.

Se ha estructurado, en la Tabla 1 un resumen de la información disponible. La tabla abarca aspectos de la regulación que se refieren a los ingresos al sistema, es decir, las limitaciones y modalidades que se establecen respecto de los *inputs* privados y públicos, estos últimos tanto directos como indirectos, de financiamiento;

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004.

| Instru- mento → | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | | | Regulación de gastos electorales | | Reglas de transparencia financiera | | | Régimen de sanciones | |
|-----------------------|--|--|------------------------------|---|--|----------------------|--|----------------------------------|---|------------------------------------|--|--|----------------------|--|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | | | | Subsidios estatales indirectos | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Contrib. | Gastos | | Auditoría |
| | Nac. | Extranj. | Receptor | Entrega | Barrera | Criterio de distrib. | Monto | | | | | | | |
| BOL | No deben exceder el 10% del presupuesto anual del partido. Prohibidas donaciones de organizaciones no gubernamentales, contratistas gubernamentales, anónimas y (se menciona expresamente) de origen ilícito. | Prohibidas. Sin embargo, personas jurídicas extranjeras pueden contribuir para asistencia técnica y capacitación. | Partidos | Años electorales: 50% antes de las elecciones. 50% post elecciones Años no electorales: entrega anual. | 3% de los votos en las últimas elecciones generales o municipales. | Por voto. | Definido por ley: Años electorales: 2 y ½ por 1000 del presupuesto consolidado de la Nación para elecciones generales. 2 por 1000 para elecciones municipales. (1997) US\$ 10,73 millones. (2002) US\$ 9,4 millones. Años no electorales: partida equivalente al | Espacios en TV y radio estatal. | N/R pero limitación del tiempo de propaganda en los medios. | N/R | Reporte de todo tipo de contribuciones. Las privadas deben figurar en la contabilidad de las empresas así como el partido que las recibe. Reportes anuales de estados financieros. Reporte sobre el financiamiento estatal dentro de los ciento veinte días desde la fecha de la elección. | Reporte de gastos detallados por listas de categorías. | Si hay auditorías. | Sí. Sanciones pecuniarias y administrativas. Suspensión del financiamiento estatal y pérdida del derecho a participar en elecciones nacionales y municipales. Multas en relación con el uso de los medios de comunicación social. |

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

| Instrumento → | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | | | Regulación de gastos electorales | | Reglas de transparencia financiera | | | Régimen de sanciones | |
|------------------|---|--------------------|--|---|--|---|--|---|--|--|--|-------------------------|---|---|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | | | Subsidios estatales indirectos | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Contrib. | Gastos | Auditoría | | |
| | Nac. | Extranj. | Receptor | Entrega | Barrera | Criterio de distrib. | | | | | | | | Monto |
| BOL | | | | | | | ½ por 1000 del presupuesto consolidado de la Nación. Tomando en cuenta financiamiento no electoral y financiamiento del organismo electoral: 1997: cada vot / año US \$8 y 2002 US \$6.30. | | | | | | | |
| COL | No hay pero: 1. Para una campaña electoral, si se trata de | No hay prohibición | 1. Ordinario: partidos o movimientos políticos con personería jurídica | 1. Campañas: financiación parcial por reposición de gastos. | 1. 5% de votos válidos en elecciones para Presidente, Gobernadores y Alcaldes. | 1. Campañas: de acuerdo al número de votos obtenidos. | 1. Campaña 2002: Presidente y Congreso; reposición a Col \$ 1250 (US \$ 0.45) | Se garantiza funcionamiento de transporte el día de las elecciones. | Sí. El CNE fija los topes de gastos para cada campaña. | La propaganda electoral, así definida, solo puede difundirse durante | Reporte hasta un lapso de 4 semanas después de las elecciones. | Incluidos en el Reporte | SI. La Registraduría Nacional del Estado Civil contratará un sistema de audi- | Multas por diversas infracciones. Cancelación de la personería jurídica. Quienes violen topes de gastos de campaña no pueden seguir recibiendo financiamiento y última- |

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

| Instrumento → | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | | | | Regulación de gastos electorales | | Reglas de transparencia financiera | | | Régimen de sanciones |
|------------------|--|----------|--|--|--|---|--|--|----------------------------------|---|------------------------------------|--------|---|--|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | | | | Subsidios estatales indirectos | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Contrib. | Gastos | Auditoría | |
| | Nac. | Extranj. | Receptor | Entrega | Barrera | Criterio de distrib. | Monto | | | | | | | |
| País ↓ | | | | | | | | | | | | | | |
| COL | una persona jurídica deberá ser autorizada por la mitad más uno de los miembros de la directiva o asamblea general de accionistas o junta de socios. 2. Se exige revelar el nombre del donante con su dirección y | | o representación en Congreso, aún si carecen de aquella 2. Campaña: partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos aunque no tengan personería jurídica. | 2. Permanente: se entrega anualmente a los partidos políticos. | 2. En elecciones para cuerpos deliberantes: al menos 1/3 de los votos depositados por la lista que haya alcanzado escaño con el menor residuo. | 2. Permanente: 10% por partes iguales. 50% por escaños obtenidos en la última elección del Congreso o de Asambleas Departamentales. 40% según proporción de votos obtenidos para la Cámara de Representantes (Cámara Baja). | por cada voto válido; gobernadores y Diputados Departamentales: 1 824 (US\$ 0.63). Alcaldes y Concejales (2003): Col\$1102 (US\$ 0.38). Sumando todos los aportes estatales (2002) para la Organización electoral y para la reposición, el | En el futuro se incluirá en el financiamiento el subsidio directo al transporte. Franquicias postales. Espacios gratuitos en TV y radio estatales. | | los tres meses anteriores a las elecciones. | | | toría externa que vigile el uso dado a los recursos aportados por el Estado para gastos de sostenimiento y de sus campañas. | mente se ha establecido la pérdida de investidura. |

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

| Instrumento → | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | | | Regulación de gastos electorales | | Reglas de transparencia financiera | | | Régimen de sanciones | |
|------------------|--|-------------|--|--|---|--|--|--|---------------------|---|---|------------------------------------|---|-----------|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | | | | Subsidios estatales indirectos | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Contrib. | Gastos | | Auditoría |
| | Nac. | Extranj. | Receptor | Entrega | Barrera | Criterio de distrib. | Monto | | | | | | | |
| COL | teléfono, al menos de cierto monto en adelante. | | | | | | costo por voto para la elección presidencial fue de Col \$ 6853 (US \$ 2,90) por voto. 2. Permanente (2003): Col\$ 12 220 828 646 (US\$ 4 360 000). | | | | | | | |
| ECUA | Prohibidos los aportes de contratistas del Estado. La contribución de personas jurídicas no debe | Prohibidas. | Partidos y movimientos independientes registrados ante el TSE. | Reposición en un mínimo de 120 días y un máximo de 185 días. | 4% de votos válidos en elecciones pluripersonales nacionales. | A los partidos: financiamiento permanente 60% en partes iguales; 40% según | 1. Fondo partidario permanente = 0,5 por mil de los egresos presupuestados anualmente. -Exoneración de impuestos: sobre bienes raíces de propiedad de los partidos; sobre | Sí. Límites a los partidos y a los candidatos. El monto máximo de gasto electoral se esta- | 45 días calendario. | Reportes a ser presentados en un lapso de hasta 12 semanas después de las elecciones. | Incluidos en los reportes post electorales. | Se realizan pero no son completas. | -Recepción de aportes extranjeros; multa por el doble del monto de la contribución ilegal. -Uso de bienes y recursos públicos por funcionarios para su promoción o la de sus | |

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

| Instru- mento → País ↓ | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | | | Regulación de gastos electorales | | Reglas de transparencia financiera | | | Régimen de sanciones | |
|---------------------------------|--|----------|------------------------------|---------|---------|--|--|--|--|------------------------------------|--|--------|----------------------|---|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | | | | Subsidios estatales indirectos | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Contrib. | Gastos | | Auditoría |
| | Nac. | Extranj. | Receptor | Entrega | Barrera | Criterio de distrib. | Monto | | | | | | | |
| ECUA | exceder del 10% del gasto electoral autorizado para cada cargo a elegir. Prohibidas las donaciones anónimas de personas naturales que mantengan litigio con el Estado como consecuencia de relaciones contractuales o por ejecución de obras o servicios o cualquier otra causa. | | | | | proporción de votos obtenidos. Fines electorales: en proporción a votos obtenidos. | 2. Años de elecciones: otra partida de igual monto distribuida en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales nacionales. | rentas originadas por sus inversiones. | blecerá de dividir el valor total máximo de gasto electoral por el número total de electores a nivel nacional. Ese resultado se multiplicará por el número de electores de la circunscripción electoral correspondiente. | | nes: no se registran aportes en especie. | | | partidos: destitución del cargo o revocación del mandato. -Recepción dolosa de contribuciones del narcotráfico: revocatoria del mandato. -Aportaciones ilícitas: para quien las haga suspensión de los derechos políticos por dos años. |

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

| Instrumento → | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | | | Regulación de gastos electorales | | Reglas de transparencia financiera | | | Régimen de sanciones | |
|------------------|---|--|--|---------|--------------------------------|---|---|--|---|---|--|--|---|---|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | | | Subsidios estatales indirectos | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Contrib. | Gastos | Auditoría | | |
| | Nac. | Extranj. | Receptor | Entrega | Barrera | Criterio de distrib. | | | | | | | | Monto |
| País ↓ | | | | | | | | | | | | | | |
| PERÚ | -Límite de monto. 60 UIT anuales a personas naturales o jurídicas. -No se prohíben las contribuciones anónimas pero límite de monto a los aportes de 30 UIT al año por actividades proselitistas. -Se prohíben contribuciones de confesiones religiosas | Prohibidas salvo para formación, capacitación e inversión. | -Partidos para su actividad permanente, no hay financiamiento electoral directo. | Anual. | Representación en el Congreso. | 40% en partes iguales; 60% en proporción a los votos obtenidos. | 2001: solo disponibles las erogaciones de los organismos electorales (S/ 280 428 782.09 = US \$ 80 122 509.17). | -Exoneración de impuestos directos. -Transmisión de mensajes políticos, las franjas electorales a partir de 2002 también abarcan los medios privados. Publicación a solicitud de los candidatos de sus planes de gobierno en el diario oficial. | Para los partidos, Limitación del tiempo de propaganda en los medios. | La campaña inicia una vez hecha la convocatoria a elecciones (entre 120 y 150 días antes del día de la votación). | Partidos: reportes anuales de ingresos y gastos. | Candidatos: reportes de gastos si son superiores a 2 UIT (S/ 6200 = US \$ 1170). No hay obligación de detallar el origen de los fondos ni el monto total recibido, (práctica según la ley anterior a la aprobada en 2003). | Previstas en ley de 2003, se están implementando. | -Propaganda política gubernamental desde la convocatoria de las elecciones: amonestación hasta multa. La Ley de partidos políticos establece sanciones pecuniarias para aquellos partidos que incumplan las normas de transparencia financiera: pérdida del financiamiento público y multas. |

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

| Instrumento → | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | | | Regulación de gastos electorales | | | Reglas de transparencia financiera | | | Régimen de sanciones |
|------------------|---|-------------|------------------------------|---------|---------|----------------------|-------|----------------------------------|---|-------------------------------|---|--|-------------|--|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | | | | Subsidios estatales indirectos | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Contrib. | Gastos | Auditoría | |
| | Nac. | Extranj. | Receptor | Entrega | Barrera | Criterio de distrib. | Monto | | | | | | | |
| VEN ↓ | Se prohíben: contribuciones anónimas; de empresas concesionarias de obras o servicios públicos. | Prohibidas. | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/R pero limitación del tiempo de propaganda en los medios. | N/R | -Reportes 90 días después de las elecciones. -Los medios deben suministrar, durante la campaña, información que les sea solicitada sobre espacios y publicidad que les hayan sido contratados. | El reporte incluye gastos agregados. Los partidos deben poner a disposición sus libros de contabilidad y soportes. | Aleatorias. | Multas por infracción de normas de publicidad; no presentar informes. Prisión por ocultar información; recibir contribuciones anónimas. |

Fuentes: Elaboración propia a partir de los estudios de caso nacionales.

los que aluden al control que se establece sobre los egresos o *outputs* que realizan los actores políticos, ya sea en cuanto a controles directos como a la revelación al público de la forma en que han utilizado los recursos que reciben; la tabla, finalmente, incluye las sanciones que acarrea el incumplimiento de algunas de las regulaciones.

En un recorrido del panorama, que luego examinaremos con el detalle que permite la información suministrada, encontramos que se dan prohibiciones a determinados tipos de financiamiento, así como formas directas e indirectas de subvención pública, topes de algún tipo a los gastos electorales, sistemas en desarrollo e imperfectos de control y, finalmente, intentos insatisfactorios, y más bien forzados, de divulgación del monto y manejo de las finanzas partidistas y electorales. Se halla así, una acentuada heterogeneidad de los sistemas de financiamiento público en los países andinos. Los factores de esta heterogeneidad son, según los autores, las preferencias normativas de la cultura política, los límites impuestos por el entorno institucional y la presión de la coyuntura que lleva a acentuar un aspecto u otro.

Habría que tener en cuenta, además, (i) el contexto general de la crítica situación de la democracia en América Latina. Quizá sea esta la región donde más se patentiza la crisis. Desde que fueron recabados los datos que sirven de base a este estudio se ha producido la remoción de un presidente en Bolivia, el deterioro creciente de la popularidad de los presidentes del Ecuador y del Perú, una política más dura contra la guerrilla en el interminable conflicto de Colombia y el agravamiento de la situación venezolana. La crisis y desprestigio de la democracia es la crisis y el desprestigio de los partidos políticos, que son los que crean los sistemas de financiamiento público y se someten a su control; por consiguiente, los SFP son también arrastrados por la crisis y dan la misma impresión de precariedad que el sistema político.

Al mismo tiempo se nota que es un rasgo común a todos los países de la región andina (ii) el surgimiento de un nuevo actor constituido por las diferentes manifestaciones de la sociedad civil, unas más políticas que otras, pero todas con una vocación de cumplir tareas de control y *disclosure* en las que han fallado los partidos políticos. Los diferentes grados de beligerancia que los sistemas constitucionales y legales les conceden es otro factor importante de diferenciación entre los SFP de la región.

Otro factor estrechamente vinculado con la irrupción de nuevos protagonistas políticos es (iii) el avance de instituciones de democracia directa, lo cual lleva a extender el ámbito de investigación no sólo al financiamiento de las elecciones regulares, sino también al de estas nuevas instituciones, de manera que ya resulta incompleto el análisis si no las incluye, y se hace ineludible en los casos colombiano y venezolano, pero también está presente en el Ecuador y en Perú.

Finalmente (iv) el paradigma de las campañas actuales gira en forma determinante alrededor de los medios de comunicación de masas, y cada SFP estudiado comparte rasgos comunes en cuanto a la forma de lidiar con este aspecto, pero también tiene particularidades propias.

1. Principales regulaciones sobre las fuentes de financiamiento en la región andina

Comenzando la descripción por los límites a las contribuciones privadas nacionales, encontramos como uno de los polos la casi total falta de regulación en Colombia, una situación intermedia como la del Perú, y en el otro extremo Bolivia, Ecuador y Venezuela. En Colombia sería posible un control de las donaciones de las empresas, dado que éstas deben ser autorizadas por alguno de sus organismos directivos y una cierta restricción a las donaciones anónimas, puesto que a partir de un determinado monto se obliga a revelar quién las realiza, pero no existe nada más allá de estas bastante laxas regulaciones. En Bolivia encontramos un límite bastante preciso en cuanto a que las contribuciones no deben exceder del 10% del presupuesto anual del partido, disposición que es de suponer habrá generado la adaptación organizativa correspondiente de los partidos, así como una restricción notablemente fuerte, pues no se permite la contribución de organizaciones políticas y sociales (no gubernamentales). En Ecuador, el porcentaje de restricción a las personas jurídicas también es del 10%, pero sobre el gasto electoral autorizado para cada cargo a elegir. Bolivia, Ecuador y Venezuela comparten la prohibición a las contribuciones de contratistas gubernamentales mientras que ello no se menciona en Colombia ni en Perú, país que colocamos en medio de los dos extremos porque en lugar de prohibiciones generales establece dos muy específicas, una referida a las contribuciones por actividades proselitistas y otra respecto de las organizaciones religiosas. Como se puede ver, las regulaciones son bastante peculiares y hasta inconsecuentes.

En cuanto a las donaciones extranjeras, nuevamente aparece el sistema colombiano como el de mayor laxitud, en contraposición a todos los demás, que las prohíben en forma tajante, salvo en Bolivia y Perú, que establecen la excepción de permitir los recursos foráneos cuando se trate de formación, capacitación e investigación. Probablemente, igual que en el caso de Costa Rica, ello debe tener que ver con el aporte que dan las fundaciones de partidos políticos de otras latitudes y resulta coherente con la orientación general del sistema peruano, que consagra la financiación pública de los partidos mas no de sus campañas electorales.

No se reporta, como en el caso nicaragüense, que sea relevante el financiamiento de empresarios radicados en los Estados Unidos. Sin embargo, dos de los países estudiados figuran entre los que más remesas de dólares reciben de sus emigrantes: Colombia con 1.800 y Ecuador con 1.400 millones de dólares, ocupando el sexto y octavo lugar de una lista que encabeza la India con 10.000 millones de dólares, seguido por México (9.900 millones), Filipinas (6.400 millones), República Dominicana (2.000 millones), El Salvador (1.900 millones de dólares) y Brasil (1.500 millones de dólares)³. Se puede alegar que sólo se trata de remesas de subsistencia destinadas a los familiares, pero no se puede descartar su futura incidencia política. En el caso venezolano, con el éxodo o creación de sucursales de grupos empresariales hacia Miami, el fenómeno también podría llegar a tener una importancia que hasta ahora no se vislumbra.

³ Green, Eric (2004).

Naturalmente la debilidad en el control de las donaciones produce el efecto de una dependencia cada vez mayor de ellas, y conduce a que los actores políticos descarten el camino arduo de las cotizaciones y los eventos masivos de recolección de fondos, pero este sería apenas un factor, pues también debe tener ese efecto el mismo financiamiento público, tanto directo como indirecto, sobre todo ante la ausencia de sistemas que aparezcan o condicionan el subsidio a la obtención por los partidos, por sí mismos, de cantidades equivalentes (*matching*), que tampoco existen en este grupo de países. El sistema peruano, por otra parte, parece haberse ido al extremo, desalentando también las actividades de recolección de pequeñas cantidades en eventos proselitistas.

Tampoco hemos podido develar con certidumbre las razones para la poca regulación de las donaciones políticas. Es posible que desempeñe un papel la compleja administración del sistema, pero debe ser más importante la poca presión social sobre los partidos, que naturalmente tenderán a dejar grandes vacíos en las reglamentaciones que ellos mismos establecen.

2. Subsidios estatales

El cuadro de la región en cuanto a la existencia de sistemas de financiamiento estatal corresponde a la tendencia mundial de presencia de estos apoyos, pero es alterado por lo que puede aparecer como una situación extravagante en Venezuela, país donde están constitucionalmente prohibidas. Que esta situación se haya producido en uno de estos países, no es, sin embargo, deleznable, porque podría apuntar a una peligrosa tendencia si se aceleran procesos de deslegitimación partidista como los que afectaron a la nación caribeña. El ejemplo venezolano ha perdido, sin embargo, la fuerza que tuvo en sus inicios por la cada vez más patente orientación autoritaria y personalista del chavismo, que también se revela en el aspecto del financiamiento, de manera que la vía venezolana podría considerarse la peor de las posibles. En efecto, la eliminación del financiamiento estatal ha significado simplemente su continuación bajo diversas formas, pero sólo en beneficio del partido gobernante y, además, de manera abiertamente inconstitucional.

Los beneficiarios del sistema de financiamiento son los partidos principalmente, pero en Colombia se hace mención expresa a los movimientos, aunque no tengan personería jurídica, y en Ecuador a aquellos que están registrados. Salvo Colombia, a partir del Acto Legislativo de Reforma Política que incluyó las consultas internas, en los otros países no se informa de que exista financiamiento para las campañas internas en que los partidos escogen sus candidatos, sobre todo los presidenciales, pero es de preguntarse si semejantes disposiciones no contribuirían a hacer más prolongadas las campañas de lo que ya son y conspirarían contra el objetivo de establecerles límites temporales. Por otro lado, el financiamiento a los partidos contribuye a compensar la tendencia centrífuga, también comprobable en la región, hacia el desarrollo por parte de los candidatos de sus propios aparatos de financiamiento, con la consiguiente debilitación de los partidos.

El predominio del momento electoral en relación con el subsidio público puede admitirse como rasgo de los sistemas andinos en cuanto a los montos y a la centralidad que ocupa en la atención de la opinión pública, pero no en el sentido

de que el financiamiento no electoral sea excepcional. En efecto, en cuatro de los países -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú-, existe el financiamiento no electoral de carácter anual e, inclusive, en el Perú es el único financiamiento establecido. Naturalmente en este aspecto se suscitan importantes cuestiones tales como si los partidos efectivamente utilizan este financiamiento para mejorar la calidad de sus actividades o si, más bien, lo dedican a fines electorales. En países como Colombia, donde el proceso de descentralización ha avanzado y con ello la multiplicación de elecciones en los niveles locales, y donde existen ambos tipos de financiamiento, es de pensar que los fondos de funcionamiento tengan que usarse también para las elecciones locales entre las elecciones presidenciales nacionales. Igualmente es de pensar que, en el Perú, la carencia de financiamiento electoral presione todavía más fuertemente a desviar los fondos que, en principio, sólo tienen fines administrativos y de formación. En el Ecuador el asunto es cuestionado por las personalidades entrevistadas. Por lo demás, resulta problemático deslindar ambos aspectos, puesto que cabría preguntarse si los partidos no han acabado de convertirse ante todo en maquinarias electorales. La insatisfacción que a su respecto reina en la región, y en otras partes, probablemente depende en gran medida de tal metamorfosis.

El desembolso de la subvención se verifica posteriormente al acto electoral en Colombia. No se reportan quejas sobre la demora en la reposición. En el Ecuador el mínimo es de cuatro meses y el máximo de un poco más de seis meses. Un lapso tan largo dificulta la obtención de créditos contra la reposición y anula en gran medida los efectos pro-equidad del sistema. Los cuatro sistemas con financiamiento público establecen algún tipo de barrera a su acceso. La más baja es la que rige en Bolivia, donde basta haber obtenido un 3% de los votos en las últimas elecciones. Cuando se establece, como en el Perú, que es necesario contar con representación en el Congreso, es necesario examinar el sistema electoral para saber cuál es la barrera que éste determina para poder alcanzar representación.

En un sentido amplio, el financiamiento público está constitucionalizado en todos los países de la región en cuanto a que se lo menciona ya sea para facilitarlo o, como en el caso de Venezuela, para negarlo. En el sentido estricto de establecer el financiamiento público, son dos los que lo consagran expresamente. Bolivia, en una forma indirecta, al pautar la Constitución que los partidos políticos “rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado y estarán sujetos al control fiscal” (Art. 223-IV) y Colombia sin circunloquios, pues la Constitución dispone que “el Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica” y que “los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley” (Art. 109); por otra parte, también se estipula que “los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá asimismo los casos y la forma como los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso a dichos medios” (Art. 110).

Más restringido, el texto fundamental peruano establece sólo “el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general” (Art. 35), y aún menos el ecuatoriano,

que se restringe a establecer la fijación de límites a los gastos electorales, los días de duración de la campaña y la obligación de rendición de cuentas (Art. 116). En el nivel legal se constata, en este grupo de países, que se aplica un criterio de distribución de los fondos públicos en proporción a los votos obtenidos, cónsono con la tendencia internacional. En Colombia el financiamiento electoral es completamente proporcional a los votos, pero en lo que se refiere al de la actividad partidaria se introduce una variante un tanto compleja, donde el 10% se reparte por partes iguales entre las fuerzas políticas y los restantes porcentajes según la proporción de votos o escaños. En Ecuador el financiamiento electoral tiene una proporción mucho mayor de distribución igualitaria puesto que llega al 60%, mientras que en Perú para el financiamiento anual es del 40%.

Las cifras proporcionadas no permiten una comparación en magnitudes homogéneas en cuanto al monto del subsidio. La base para la determinación es un porcentaje del presupuesto consolidado en Bolivia, mientras que en Ecuador es un porcentaje de los egresos presupuestados anualmente. En Perú, el Estado destina el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.⁴ En Colombia el sistema es diferente, pues hay un Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales que recibe una suma fija por cada ciudadano registrado electoralmente. Esta variedad de sistemas suscita reflexiones. Una de ellas es que el sistema colombiano es más vulnerable a una eventual protesta que los otros tres sistemas que resultan más remotos y menos perceptibles por el ciudadano común, pero por ello mismo el colombiano resulta más diáfano.

La impresión de que, debido a su base de cálculo, el sistema boliviano es el que proporciona más recursos, se refuerza si se tiene en cuenta la tabla 4 de comparación mundial que emplean Casas y Zovatto⁵, en el análisis de la subregión centroamericana, de República Dominicana y México. En esa tabla, Bolivia aparece bastante por encima de Ecuador, con US \$ 0.60 por votante. Sin embargo en ella no figura Colombia, y en cuanto al Perú su sistema es de reciente promulgación.

La forma fundamental de subsidio indirecto en la zona es la concesión de espacios gratuitos en la TV y radio estatales, pero Colombia y Perú también incluyen los medios privados. En Perú es obligación constitucional el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general. En Colombia se dispone un derecho general de acceso a los medios públicos para los partidos y movimientos. En Venezuela, unas recientes *Normas sobre publicidad y propaganda de los procesos de referendo revocatorio de mandatos de cargos públicos de elección popular del 19 de Noviembre del 2003*, despejaron las dudas que todavía podían existir sobre la estricta disposición constitucional y eliminaron los espacios para las partes contrapuestas, en el referendo revocatorio presidencial, en los medios públicos. Sin embargo, probablemente en el futuro se intensificará la tendencia a que los subsidios públicos se hagan por esta vía y, al incluir a los medios privados, pasen de indirectos a direc-

⁴ Equivale a S/3.1 por voto o US \$ 0.0035. La ley peruana es del 2003, por lo que aún está en proceso de aplicación.

⁵ Véase Casas Kevin y Zovatto Daniel. Capítulo 1 de la II Parte de esta obra.

tos, pero en especie. Una razón es la centralización de las campañas en torno a la televisión, cuestión que en Colombia se ha agudizado debido a la inseguridad creada por el narcotráfico y las guerrillas. Por otra parte, la opinión pública quizá comprenda mejor este tipo de auxilio que los desembolsos en efectivo.

En cuanto a las exoneraciones fiscales, las otorgan Perú y Ecuador, siendo más liberal el primero, pues exonera a los partidos de los impuestos directos, mientras Ecuador lo hace en cuanto a los bienes raíces propiedad de los partidos. En todo caso, hay que decir que la extensión a los medios privados del otorgamiento de espacios les confiere alta relevancia a tales subsidios. Igualmente, son notables y útiles las facilidades que se dan en Colombia para el transporte en época de elecciones. Por otra parte, no se constata en la región, como en otras latitudes, que se exonere a los donadores sino solamente a los receptores, es decir, los partidos.

3. Regulaciones sobre los gastos electorales

En los países andinos existen topes a los gastos electorales al menos en cuanto a tiempo de publicidad. Por su parte, sólo Colombia no limita el tiempo de divulgación política en los medios, pero la propaganda electoral sí se restringe a tres meses antes de las elecciones. El límite en Ecuador se refiere a que la publicidad sólo está permitida en los días de campaña. Aparte de este aspecto particular, pero de suma importancia, se establecen límites generales a los gastos de campaña, lo cual también es obligación constitucional en Venezuela —todavía no implementado—, Colombia y Ecuador. En este último sistema los topes están establecidos por ley y, aunque las cantidades se expresan en dólares, la legalización de montos es una medida demasiado rígida.

Los límites de duración de la campaña están constitucionalizados en el Ecuador —45 días— y en Venezuela con remisión a la ley. En general los organismos electorales fijan el tiempo de duración de cada campaña, pero no están constreñidos por obligaciones legales, y las reglamentarias que establecen resultan constantemente violadas.

4. Reglas de transparencia financiera

No se puede decir que las normas andinas sean escuetas en materia de reportes sobre contribuciones y gastos. Todos los ordenamientos estudiados establecen su obligatoriedad. En Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela es un deber constitucional. En el Perú la nueva ley de partidos dispone, incluso, la inversión de la carga de la prueba, pues los aportes no declarados se presumen de fuente prohibida. Los lapsos de presentación postelectorales van desde cuatro semanas en Colombia hasta dieciséis semanas en Bolivia. En Venezuela, por otra parte, los medios deben suministrar información, cuando la solicite el Consejo Nacional Electoral, sobre la publicidad que les haya sido contratada. En los casos donde existe financiamiento permanente encontramos que en Bolivia y Perú los reportes son anuales. No se informa lo mismo respecto de Colombia y Ecuador, pero los organismos correspondientes —Consejo Nacional Electoral y Tribunal Supremo Electoral— tienen facultades para exigirlos en cualquier momento.