

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS BRASIL

Bruno Wilhelm Speck

I. EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO

Como otras democracias contemporáneas, el Brasil se enfrenta al desafío de financiar partidos y elecciones sin arriesgar los valores básicos de la democracia: la igualdad de los ciudadanos en la decisión electoral, la libertad de elección de los electores, la independencia de los representantes de presiones externas o su compromiso con el bien común. El proceso de alimentar la competencia política con los recursos materiales necesarios puede poner en riesgo estos valores. Si el dinero tuviera un peso decisivo en el resultado electoral, el principio de “cada ciudadano, un voto” se vería socavado sucesivamente por las diferencias en la capacidad de contribuir con recursos a las campañas electorales. Si los recursos fueran usados en la seducción del electorado para que cambie su voto por dinero o bienes materiales, la libertad de elección estaría en peligro. Cuando los representantes dependen de quienes los financian, estará igualmente en riesgo su autonomía en el ejercicio del mandato. Es grande el riesgo de responder más a las demandas de los donantes que a las necesidades de la sociedad. De ahí a arreglos corruptos entre donantes y representantes hay apenas un paso. El sistema de financiamiento político en Brasil, entendido como un conjunto de normas y prácticas para suministrar recursos materiales al proceso de competencia política debe analizarse en el contexto de algunas coordenadas básicas del sistema político. Entre ellas, el sistema político presidencialista y federativo, que prevé elecciones directas para los dirigentes del ejecutivo y los representantes del legislativo en los tres ámbitos de la federación. Se trata de más de 70.000 cargos electivos que deben ser provistos cada cuatro años (ver cuadro 1).

Tabla 1. Cargos electivos en el Brasil*

	Cargos	bancas
1	Edil	aprox. 65.000
2	Alcalde	aprox. 5.500
3	Diputado estadual	1.059
4	Gobernador	27
5	Diputado federal	513
6	Senador	27
7	Presidente	1
* Elecciones municipales (1-2), estaduais (3-4) y federales (5-7).		

El período de vigencia de los mandatos es de cuatro años, con excepción de los senadores, que tienen un mandato de ocho años. Las elecciones son celebradas en los años pares, siempre en los meses de octubre y noviembre. Las últimas elecciones municipales se celebraron en noviembre del año 2000, las estaduais y federales, en octubre de 2002. Las elecciones para cargos ejecutivos son realizadas bajo el sistema de mayoría absoluta a dos vueltas. La celebración de la primera ronda coincide con las elecciones para cargos

legislativos. En los casos de no haber mayoría absoluta para un candidato en la primera ronda, se realiza una segunda entre los dos más votados, pocas semanas después.

Estas características del sistema político inciden también en el financiamiento de las campañas. La regularidad del calendario electoral, combinada con la realización de todas las elecciones en el ámbito nacional y el gran número de cargos a ser provistos, torna cada año en un “año electoral”. Desde el punto de vista del financiamiento, esta concentración también da lugar a una gran competencia en la búsqueda de recursos entre candidatos de las distintas regiones, cargos y ámbitos federativos.¹ La asignación concentrada de estos recursos en pocos meses genera un boom económico, especialmente en el área de los proveedores de servicios especializados en campañas electorales.

Un segundo factor importante es el sistema electoral brasileño, frecuentemente caracterizado como muy individualista, que lleva a los candidatos a organizar campañas individuales y no por vía del partido. Aunque los partidos políticos tengan el monopolio de la presentación de candidaturas, el apoyo partidario tiene poca importancia en las campañas.² En el caso de las candidaturas para cargos ejecutivos, existen con frecuencia disputas intrapartidarias que son resueltas, en última instancia, en las respectivas convenciones del partido. Para los cargos legislativos, la decisión sobre la lista de candidatos del partido es poco competitiva, por dos motivos: 1. La lista de los candidatos de cada partido no es ordenada, siendo que los candidatos más votados tendrán preferencia en la provisión de las bancas que obtenga el partido; 2. Además, el número total de candidatos que pueden ser presentados es muy grande, lo que genera poca competencia partidaria. De esta forma, en el ámbito de los candidatos para cargos legislativos, no hay una verdadera disputa intrapartidaria y, en consecuencia, tampoco hay necesidad de movilizar recursos materiales en esta etapa de la disputa preelectoral. La disputa por la nominación como candidatos para cargos ejecutivos es más competitiva, pero tampoco pasa por la movilización de recursos materiales. Lo que puede ocurrir es que los candidatos realicen inversiones en una precampaña para mejorar su chance de nominación en las convenciones.

Además, el efecto más importante de las listas no ordenadas es la competencia individual de todos los candidatos por el mayor número de votos. Muchos comentaristas señalan el efecto paradójico del sistema brasileño, en que la competencia más acérrima se produce entre los miembros de la misma lista, toda vez que compiten por las mismas bancas atribuidas al partido. Esta relación de competencia individualizada se produce análogamente en la búsqueda de recursos financieros. El financiamiento electoral en Brasil es básicamente un financiamiento de campañas individuales. Los recursos asignados a los partidos y por los partidos son secundarios.

Otro elemento importante del sistema electoral que tiene efectos en los costos de las campañas es la definición de la circunscripción de la competencia electoral. El distrito electoral para todas las elecciones federales y estatales (con excepción de las presidenciales) es el territorio de los Estados. Este sistema genera costos relativamente elevados en las campañas para los cargos legislativos. En promedio, los candidatos a diputado estadual y federal compiten por el voto de 4 millones de electores, dispersos en un área correspondiente al territorio de Italia. En este tipo de campaña, los costos son más elevados que en un sistema de disputas electorales en pequeños distritos unipersonales.

¹ En el caso de las elecciones nacionales y estatales.

² Sólo los partidos están autorizados para presentar candidatos a las elecciones populares. Los candidatos deben estar afiliados al partido por más de un año y ser aprobados en convenciones partidarias.

Finalmente, la forma peculiar de regular el número total de candidatos por partido en el sistema electoral brasileño propicia la proliferación de candidaturas. Cada partido podrá tener 1,5 veces el número de candidaturas en relación con los escaños disponibles. Por ejemplo, si en determinado Estado hubiera 50 escaños en la Asamblea Legislativa, cada partido podrá presentar 75 candidatos. Con 10 partidos concurriendo (una estimación conservadora teniendo en cuenta el contexto de partidos brasileño), tendremos un total de 750 candidatos compitiendo por 50 escaños. Esta pulverización de las candidaturas tiene, a su vez, efecto en el financiamiento electoral. Por un lado, los candidatos precisan de recursos para destacarse en un mar de competidores y, por otro, los donantes correrán gran riesgo de invertir en candidatos que no tendrán posibilidades de ser electos.

Un último elemento se refiere al contexto político y social de las elecciones en el Brasil. El sistema partidario del Brasil no cuenta con un gran arraigo en la sociedad. La afiliación partidaria es baja y, en consecuencia, las contribuciones de los miembros son bastante reducidas. Los partidos tampoco desarrollan actividades económicas periódicas que puedan generar un rendimiento sustancial para financiar las elecciones (periódicos, seguros, servicios, cursos, etc.). En este sentido, el financiamiento de las elecciones depende en gran medida de otras fuentes. En cuanto a la relación entre el sistema de financiamiento político y la estratificación social, el vínculo parece obvio. Siendo Brasil un país con una de las peores distribuciones del ingreso, este hecho también se refleja en la composición del financiamiento político. Las contribuciones privadas se concentran en pocos donantes y los volúmenes donados son diferenciados.

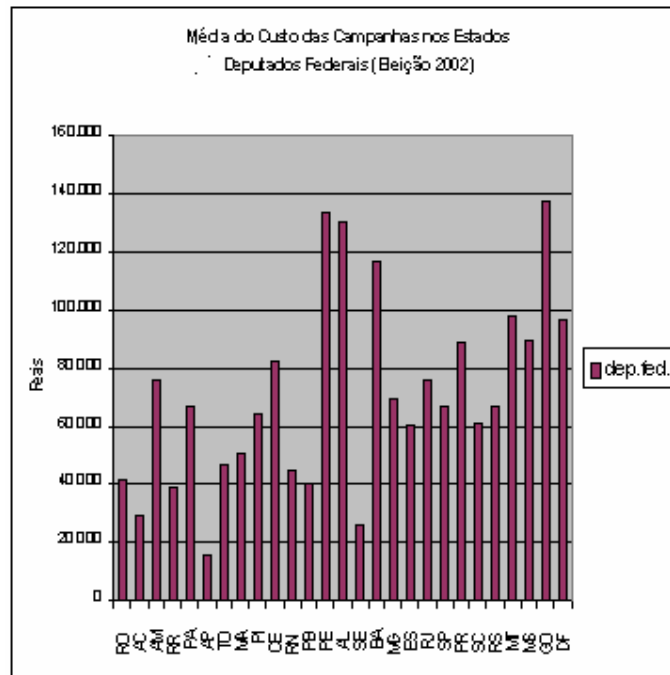
II. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

¿Cuál es la relación entre el financiamiento político y el funcionamiento de la democracia en Brasil? En otras palabras, ¿el dinero es un factor determinante en el proceso de representación política en Brasil? Podemos desglosar esta pregunta en varias otras. ¿Cuánto cuestan las elecciones en Brasil? ¿Cuál es la distribución de estos recursos entre los diversos candidatos? ¿Cómo se compone el origen de este financiamiento? ¿Los recursos disponibles en una campaña rinden votos en la misma proporción? ¿El financiamiento político da lugar a favores de los elegidos? Pasaremos a responder a estas cinco preguntas.

El costo de las elecciones

Las elecciones federales en Brasil costaron, para los candidatos a la presidencia, un total de 93,7 millones de reales. Distribuido este valor entre 6 candidatos, llegamos a un promedio de 15,6 millones de reales por candidatura. Para los candidatos a senador, el promedio de costos de las candidaturas fue de 300.000 reales; para diputado federal, 70.000 reales. Estos datos presentan una considerable variación, con perfiles diferentes en los distintos Estados (Figura 1).

Figura 1



El costo comparativamente ‘elevado’ de las elecciones no es de por sí una amenaza para los valores democráticos. Podríamos inclusive decir que la ausencia de recursos es una señal más alarmante que la abundancia. En un sistema representativo de masas y dimensiones continentales, como en el caso del Brasil, los candidatos precisan de recursos para comunicarse con el elector. Cuando no se dispone de tales recursos, se ve gravemente amenazada la competencia.

Asignación de los recursos

La segunda pregunta se refiere a la asignación de estos recursos a los distintos candidatos y partidos. La asignación de los recursos entre tipos de actores diferentes (candidatos, comités, partidos) depende en gran parte del sistema electoral, partidario y de financiamiento. En el caso de Brasil, los recursos son recaudados casi exclusivamente por los candidatos individuales y son atribuidos a estos. También pueden ser asignados a los partidos y a comités, pero ello ocurre en menor proporción. Otra cuestión se refiere a la distribución de los recursos entre los distintos actores que compiten. Los diversos partidos o candidatos reciben recursos muy desiguales, al punto de distorsionar la competencia electoral.³ En el Cuadro 2 se ilustra la diferencia entre los recursos disponibles para los varios candidatos. Agrupado en diez segmentos iguales, el promedio de recaudación de los candidatos a diputado federal varía considerablemente. En tanto el primer 50% de los candidatos dispone de menos de 10.000 reales, la recaudación media se duplica en cada punto porcentual y casi se triplica entre el penúltimo y el último grupo. Este cuadro muestra que el perfil de recaudación de las campañas electorales es realmente muy diferenciado en el Brasil.

³ La evaluación (normativa) de esta distribución de los recursos entre varios competidores políticos depende en gran parte del modelo ideal de una competencia justa. Podríamos imaginar un modelo de financiamiento básico, que pregunta hasta qué punto los competidores obtienen acceso a un nivel mínimo de financiamiento. Otro modelo es la justicia igualitaria, teniendo como ideal el financiamiento más cercano al promedio de todos los partidos. La justicia proporcional de alguna forma tienen en cuenta el peso político del competidor.

Tabla 2. Perfiles de recaudación entre los candidatos a diputado federal (elecciones 2002)

Segmento	Recaudación media
percentual 1	157
percentual 2	755
percentual 3	1.941
percentual 4	3.988
percentual 5	7.969
percentual 6	16.201
percentual 7	34.908
percentual 8	74.479
percentual 9	157.881
percentual 10	425.641

Origen de los recursos

Los recursos para la competencia política provienen de tres grupos de fuentes diferentes: recursos del propio candidato o del partido, recursos directos o indirectos del Estado y recursos de personas físicas o jurídicas. En el caso del Brasil, como en la mayor parte de las democracias modernas, la capacidad de los candidatos para financiar las campañas con recursos propios es reducida. Las campañas modernas no pueden ya ser financiadas del propio bolsillo. Este hecho genera cierta igualdad de condiciones, puesto que todos los candidatos están igualmente obligados a buscar recursos de otras fuentes.

Debido al sistema de financiamiento y rendición de cuentas del Brasil, no es posible estimar con precisión el volumen de las contribuciones de los partidos a las campañas electorales. Los valores transferidos por los partidos incluyen no sólo recursos de los propios partidos, sino también contribuciones de donantes privados con ocasión de las elecciones y parte de los recursos del Fondo Partidario, asignados a los partidos anualmente por el Tesoro Nacional. Como las rendiciones de cuentas son menos transparentes y accesibles que las cuentas de los candidatos, la separación de estos componentes es difícil.

En cuanto a los recursos públicos, podemos realizar una estimación del tope de estos recursos para las campañas. Los recursos del Fondo Partidario son en su mayor parte provenientes del presupuesto de la Unión y complementados por multas aplicadas a los partidos. El valor anual total del fondo entre 1996 y 2000 giraba en torno de los 50 millones de reales.⁴ Con elecciones cada dos años y considerando que los partidos están obligados a aplicar el 20% de los recursos a investigación y formación, podrían aplicarse como máximo 80 millones de reales a cada campaña.⁵ Como el volumen total de las campañas para las elecciones estatales y federales de 2002 giraba en torno de un valor de 820 millones de reales, este financiamiento público no llegaría al 10% de los costos totales de la campaña.

⁴ En 1994 el valor todavía era de 0,7 millones de reales. Aumentó en 1995 a 2,3 millones, llegando en los años siguientes a estos niveles: 47,5 millones en 1996; 43,1 millones en 1997; 46,3 millones en 1998; 51,5 millones en 1999; y 56,3 millones de reales en 2000.

⁵ Este cálculo se basa en la hipótesis no muy realista de que los partidos aplican los recursos restantes exclusivamente a las campañas electorales y no a sus gastos corrientes.

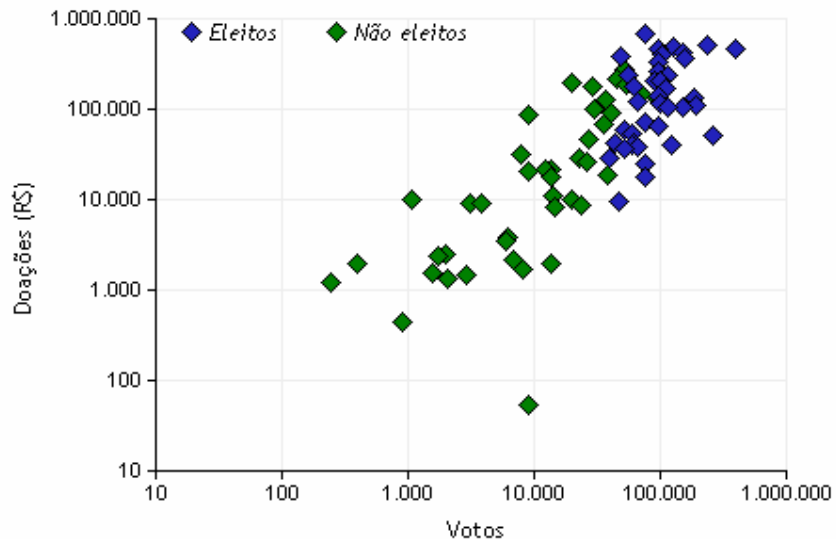
Quedan los recursos privados. Estos tienen un peso preponderante en todas las elecciones del Brasil, siendo responsables de más del 95% del financiamiento de las campañas presidenciales y para diputados, y casi 70% de las campañas para senadores. De estos recursos, la distribución entre personas físicas y jurídicas es una vez más significativa, pues estas abarcan, en el caso de la presidencia, casi la totalidad de los recursos privados, en el caso de los senadores 4/5 y en el de los diputados, más de 2/3.⁶

Recursos y votos

Pero la cuestión clave, inclusive para evaluar el efecto de las desigualdades en la recaudación y asignación de los recursos analizados, se refiere al posible efecto de los recursos recaudados en el éxito electoral. En este caso, las respuestas en el Brasil son afirmativas. Existe una estrecha correlación entre el dinero recaudado y los votos obtenidos. Un análisis de Transparencia Brasil (www.asclaras.org.br) de las últimas elecciones muestra que en todos los Estados, los candidatos que no consiguen un determinado nivel de recaudación, no tienen posibilidades de obtener votos suficientes para ser electos. Por otro lado, el financiamiento no es condición suficiente para ser electo. Muchas campañas costosas no obtuvieron el éxito esperado (Figura 2).

Figura 2

**Candidatos a diputado federal en el Estado de Bahia
Recaudación, votos obtenidos y éxito electoral***



*Nota: El sistema electoral permite que candidatos con baja votación sean electos a través del lema del partido y otros con votación individual mayor no sean electos.

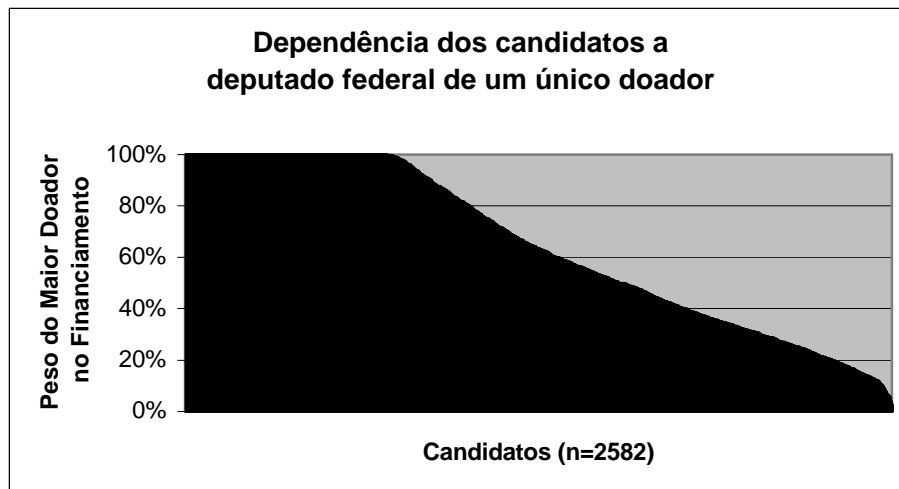
⁶ Datos de Samuels (2001) que analiza los datos referentes a las elecciones de 1994 y 1998.

Financiamiento y favores

Está, finalmente, la cuestión de los efectos del financiamiento político en el futuro comportamiento de los representantes. No existen aún observaciones sistemáticas, en el caso brasileño, con la finalidad de vincular los datos sobre financiamiento, sistemáticamente, al comportamiento de los representantes en las votaciones del parlamento. Tampoco existen análisis respecto del comportamiento agregado de las bancadas, vinculando a éstas a los intereses de los donantes.

Transparencia Brasil realizó otro tipo de análisis, identificando el grado de dependencia de los representantes en relación con los mayores donantes. Es interesante señalar que gran parte de los candidatos a cargos de diputado federal en 2002 recibieron el 100% de sus recursos de una única fuente. Sólo uno de diez candidatos consigue diversificar sus fuentes de recaudación de modo de concentrar no más del 20% en un único donante (Figura 3). Por tanto, la capacidad de generar una recaudación diferenciada y garantizar con ello la independencia de los donantes es limitada.

Figura 3



Prohibiciones y límites impuestos por el legislador a las donaciones privadas

La legislación brasileña que rige el financiamiento de los partidos y campañas sufrió varias enmiendas en los últimos años. Como en otros países, existen algunas características más constantes, aunque hubo ajustes en función de problemas enfrentados en la realidad política. Las normas más importantes en relación con el financiamiento de las campañas y partidos constan en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de 1995 (Ley 9.096) y en la Ley Electoral de 1997 (Ley 9.504). La Ley de los Partidos Políticos prevé pocos límites en las contribuciones. Dos aspectos importantes referentes a la regulación del financiamiento político son las normas sobre las donaciones privadas y sobre los subsidios públicos.

Según la legislación vigente, los partidos políticos del Brasil no pueden recibir recursos de entidades extranjeras, del poder público, de entidades ligadas al Estado y de entidades de clase (sindicatos). En relación con las campañas electorales, la Ley Electoral prohíbe las contribuciones de las mismas entidades citadas.¹⁷¹ Normas semejantes existen en muchos países, pero dos limitaciones merecen destaque en el caso del Brasil.

Primero, la prohibición de contribuciones por entidades de clase o sindicatos. Esta prohibición refiere a que aparentemente, los vínculos existentes entre estas entidades y los partidos políticos son calificados como problemáticos desde el punto de vista del equilibrio democrático. Al mismo tiempo, el camino hacia el financiamiento de las elecciones, vedado a los sindicatos, está abierto a las empresas individuales. Estas tienen una capacidad financiera importante, pero no pueden ser consideradas entidades que formulan proyectos políticos o que agregan intereses de determinados segmentos sociales. El segundo comentario se refiere justamente a las limitaciones impuestas a las contribuciones de empresas que mantienen relaciones contractuales con el Estado. La legislación brasileña prevé en forma selectiva este posible riesgo de vincular los aportes al financiamiento político a estas relaciones contractuales con el Estado. En tanto las contribuciones de concesionarias del poder público están prohibidas, la legislación vigente no impide las donaciones de contratantes de servicios y obras públicas.

Aparte de estas prohibiciones selectivas de determinadas fuentes de financiamiento, la legislación brasileña establece algunos límites en el volumen de las donaciones. Como norma, estos límites tienden a preservar a los candidatos de una dependencia unilateral de donantes poderosos. Por ejemplo, en Bolivia las donaciones individuales no pueden superar el 10% del presupuesto anual del partido; en Ecuador, las donaciones empresariales no pueden ser superiores al 10% de los gastos en campañas, y en la Argentina, este límite es de 0,5% para donaciones individuales y de 1% para donaciones empresariales, en relación con el total de gastos de cada candidato. Una vez más, Brasil se destaca por una peculiaridad. El límite para las donaciones privadas está definido en relación con el poder económico del contribuyente: los aportes para campañas electorales no podrán superar el 10% de los ingresos anuales de las personas físicas y del 2% de la facturación anual de las personas jurídicas. De manera resumida, podemos decir que la legislación brasileña es mucho más liberal en relación con las posibles prohibiciones y límites al financiamiento de partidos y campañas.

Los subsidios públicos

En relación con las diversas formas de subsidiar la competencia política por vía del Estado, el aporte económicamente más relevante en el caso del Brasil es la propaganda electoral gratuita y exclusiva, pero este aspecto será abordado en un capítulo aparte.

Existen también subsidios directos a los partidos. Estos abarcan, entre otros, el acceso gratuito a instalaciones públicas para la celebración de reuniones y convenciones. La importancia económica de estos subsidios indirectos es escasa.

A partir de mediados de los años noventa, el financiamiento directo de partidos en el Brasil adquirió cierto peso económico. Pese a haber sido creado en los años setenta, el Fondo Partidario sólo recibió recursos considerables del Tesoro a partir de 1996. Los recursos del Fondo Partidario son en su mayor parte provenientes del presupuesto de la Unión y están compuestos también por multas aplicadas a los partidos. El valor anual total del fondo entre 1996 y 2000 giraba en torno de los 50 millones de reales. El financiamiento directo de los

partidos a través de recursos presupuestarios es una experiencia introducida en las últimas dos décadas en América Latina. Hay básicamente dos modelos de distribución: uno igualitario y otro proporcional. El Brasil distribuye el 99% de los recursos en forma proporcional y sólo el 1% en forma estrictamente igualitaria entre todos los partidos. El criterio para la asignación de los recursos que se distribuyen en forma proporcional es el éxito electoral en la última elección. El efecto de este criterio en el sistema de partidos es el “congelamiento” de la composición de fuerzas. Los aventureros no son incentivados a entrar en la competencia electoral. Otro modelo, más competitivo, es el adoptado por países como Costa Rica, en que los resultados de la elección actual sirven de base para el reembolso.

Aunque el total de recursos asignado a los partidos por el Tesoro Nacional haya aumentado significativamente a raíz de las reformas de los años de 1990, este valor todavía representa sólo una fracción (en torno del 10%) de los valores totales de gastos de las campañas electorales, como se señaló antes. Por otro lado, los recursos pueden ser suspendidos en caso de que el partido no rinda cuentas adecuadamente.

Los problemas de la doble contabilidad

La mayoría de los observadores políticos del Brasil está convencida de que los valores declarados en las rendiciones de cuentas no representan debidamente el volumen de recursos utilizados en la competencia política. Existen sospechas de la existencia de una doble contabilidad en todas las campañas, por ejemplo, recursos recaudados y gastos sin registro en la contabilidad oficial. Existen varios motivos posibles para este financiamiento al margen de la ley. El desconocimiento de la legislación y la tentativa de eludir límites y prohibiciones impuestos por la legislación deben tener un peso reducido. La justicia electoral se esfuerza por poner en conocimiento de los responsables los lineamientos básicos de la legislación. Tampoco existen dudas en relación con la rendición de cuentas. En términos generales, ésta es amplia y detallada. Todos los recursos financieros de la campaña tienen que ser administrados mediante una única cuenta, incluidos los recursos provenientes del propio candidato. Pocas fuentes están excluidas de la contribución y los límites en relación con los valores donados son de responsabilidad exclusiva de los donantes, toda vez que son estos los que cuentan con la información necesaria sobre ingresos y facturación, respectivamente.

Existen dos aspectos que tal vez planteen dudas: primero, todo ciudadano podrá contribuir hasta mil UFIR a las campañas, sin que estas contribuciones tengan que ser declaradas en la rendición de cuentas del candidato beneficiado. Esta regulación podrá servir como puerta de entrada para posibles fraudes. Aunque está abierta sólo a personas físicas, no deja de ser una norma propicia para facilitar la entrada de contribuciones anónimas a las campañas, con la justificación de tratarse de aportes no registrados por ciudadanos. Segundo, las contribuciones en especie deberán ser declaradas mediante estimaciones de los costos de los bienes o servicios aportados. La definición de servicios prestados y las estimaciones del valor de estas contribuciones dejan margen para la interpretación. Si la legislación del Brasil es comparativamente liberal en relación con las posibles fuentes y valores del financiamiento privado y si, además, los candidatos corren serio riesgo de perder el registro de la candidatura en el curso del proceso electoral, e inclusive el mismo mandato después de la elección, ¿cuáles podrían ser los motivos para correr estos riesgos de aceptar dinero “por fuera”?

Entre las posibles razones, tenemos el origen ilícito de los recursos (dinero no declarado en la empresa, dinero proveniente de organizaciones delictivas), el destino ilícito (gastos con fines

electorales, compra de votos) o la motivación ilícita de la donación (compra de influencia, de favores). Las tres situaciones están presentes en la política brasileña.

Varias investigaciones de los últimos años presentan indicios de vinculaciones entre organizaciones delictivas y el financiamiento de campañas electorales.⁷ Existen igualmente sospechas de financiamiento de campañas con recursos provenientes de la contabilidad no oficial de las empresas, pero hasta el momento, estos casos no llevaron a la anulación de elecciones de políticos. La demanda por gastos no oficiales y frecuentemente ilegales por parte de los partidos es considerable. Según un relevamiento de Transparencia Brasil, el 6% de los electores recibieron ofrecimientos para vender su voto por dinero en las elecciones municipales de 2000. Estos y otros tipos de gastos fuera de la ley no pueden aparecer en la rendición de cuentas. La práctica de “invertir” en representantes para posteriormente garantizar sus “servicios” se extiende a una gama de situaciones, desde la asignación de recursos para obras públicas en la zona o región de actuación de determinada empresa, pasando por la inserción de reservas de mercado, con fines de obtener ventajas personales en el modelo de ‘rent seeking’, hasta el apoyo en cuestiones administrativas, como liberación de recursos, agilización de trámites o acceso a informaciones privilegiadas. No obstante, también en este caso resta efectuar una observación sistemática de estos vínculos en el Brasil, toda vez que sólo se dispone de datos sobre financiamiento electoral a partir de la elección de 2002.

Pero, también, está el simple hecho de que el control de la rendición de cuentas, hasta el momento, ha sido un trámite meramente formal o de difícil acceso. El Tribunal Superior Electoral dio un paso importante hacia un sistema de control más eficaz al transferir a Ingresos Federales los datos sobre la rendición de cuentas. Ahora, los donantes tendrán que cumplir los límites impuestos por la legislación, porque las donaciones son comparadas con la información que consta en las declaraciones a Ingresos Federales. Otro paso importante para aumentar la presión a favor de una rendición de cuentas más real es la publicidad de los datos. Una vez que los datos, a partir de la elección de 2002, son accesibles para los ciudadanos, los medios de prensa y los competidores interesados, el riesgo de perder el mandato por una denuncia comprobada tiende a aumentar.

Ante este panorama de sospechas e indicios, de una nueva realidad en relación con la generación y divulgación de datos sobre financiamiento electoral y de un horizonte de posibilidades todavía no exploradas, podemos decir que la doble contabilidad en las campañas electorales brasileras es al mismo tiempo una realidad y un mito que tendrá que ser develado en el futuro.

III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Muchos países garantizan hoy algún tipo de acceso gratuito a los medios de comunicación. El Brasil se destaca de otras experiencias en función de algunas características específicas. Primero, el acceso gratuito en Brasil se extiende prácticamente a todos los medios de comunicación social (radio y televisión, pública y privada). Sólo los medios de comunicación impresos (periódicos y revistas) y los espacios públicos de propaganda (exteriores) están excluidos de este acceso gratuito. Una segunda característica se refiere al volumen del espacio atribuido, que abarca tanto el período electoral como el no electoral. Durante las

⁷ Las investigaciones en curso sobre la remesa ilegal de recursos al exterior, que involucran al Banco BANESTADO, apuntan a la participación de varios políticos, a través del financiamiento de campañas electorales.

elecciones (45 días), hay alrededor de una hora de propaganda diaria en la televisión y la radio, distribuida entre todos los partidos. En los periodos no electorales, este tiempo también es considerable: 80 minutos por año para los grandes partidos. Un tercer elemento decisivo es la prohibición de la contratación de espacio de propaganda complementaria. No es posible que los candidatos y los partidos contraten con recursos propios espacio adicional al concedido por el poder público a los partidos. También existen regulaciones rigurosas para inhibir un posible favoritismo de las emisoras para con partidos o candidatos. Esas regulaciones se refieren tanto a los noticiosos como a la presentación de candidatos en diversos programas, en entrevistas y debates. Un último elemento que cabe mencionar se refiere a la larga tradición y experiencia que tienen las figuras políticas del Brasil con este instrumento del programa electoral gratuito. Introducida hace cuatro décadas, la propaganda electoral gratuita sobrevivió durante el régimen militar, con manipulaciones y alteraciones.⁸ Con esta larga tradición, por un lado los partidos se preparan para el uso de este espacio electoral y fiscalizan a los adversarios y, por otro, la justicia electoral concentra gran parte de sus esfuerzos en el juzgamiento de los recursos interpuestos contra los programas electorales.

El criterio para la distribución de este espacio gratuito es en parte igualitario, pero también sigue cierta proporcionalidad. Análogamente a la asignación de recursos del Fondo Partidario, la *referencia* para la distribución proporcional es la última elección para la Cámara de Diputados. Pero, a diferencia de la asignación de recursos financieros, el *criterio* de distribución del espacio gratuito no es la proporción de votos obtenidos, sino de los escaños conquistados en esas elecciones. Finalmente, la *proporción* del espacio atribuido de forma proporcional es mayor. Mientras que en el caso del Fondo partidario es el 99%, en el caso del espacio gratuito, 2/3 son asignados de forma proporcional.

No existen cálculos para determinar el valor comercial de este espacio gratuito en los medios de comunicación, pero considerando el elevado costo del espacio de anuncios en la radio y televisión, podemos afirmar que difícilmente los candidatos serían capaces de contratar en torno de cuarenta horas en horario preferencial en todos los canales disponibles, como lo ofrece la propaganda electoral gratuita en el Brasil.

Por otro lado, este acceso gratuito también genera costos considerables. El tiempo disponible debe ser llenado en forma eficiente, toda vez que los ciudadanos espectadores están acostumbrados a un perfil de propaganda de alta calidad. Un cálculo estima estos costos secundarios ligados a la producción de los programas para radio y TV en 20 millones de reales para una campaña electoral presidencial, dentro de un total de 70 millones de reales que se gastan en la campaña.⁹

El horario electoral gratuito hoy en día es un marco en la campaña electoral que genera expectativas como “la entrada de los equipos en la cancha” 45 días antes de la elección, aunque la campaña electoral oficial se inicia semanas antes de este plazo. La obediencia a las normas es seguida críticamente por los espectadores y “jugadores”. La independencia de la justicia electoral, así como su capacidad para imponer límites a los golpes bajos es evaluada constantemente por la sociedad, por los medios de comunicaciones y por los competidores.

⁸ El horario electoral gratuito fue introducido por la Ley 4.109 en 1962 por el Diputado Oswaldo Lima Filho. Durante la dictadura militar fue restringido drásticamente en su formato por la Ley Falcão, en vigor desde 1976. Apenas en 1982 la legislación permitió nuevamente la disputa electoral en la televisión.

⁹ David Friedlander y Thomas Traumann: Começa o show dos milhões, en: Revista Época, no. 213, 17.6.2002.

La mayor visibilidad de las candidaturas para cargos ejecutivos en comparación con las elecciones para el Legislativo se refleja en la propaganda electoral. La legislación asegura una distribución equilibrada de este espacio entre los diversos cargos. Pero el mero número elevado de candidatos para los cargos legislativos reduce el tiempo disponible para cada uno a pocos segundos. La dinámica entre los candidatos con mayor espacio y los pequeños candidatos es incalculable y llena de sorpresas. Hay candidatos que usan el espacio reducido en forma eficiente e inteligente, garantizando resultados excelentes. Muchos candidatos consiguen “dar vuelta el juego” pocas semanas antes de la elección merced a un uso eficiente del horario electoral gratuito.

El horario electoral gratuito es un elemento para igualar la competencia electoral entre los candidatos. Al mismo tiempo que este crea un canal de acceso gratuito, también genera nuevos costos para producir una comunicación cada vez más sofisticada y cara. Por el propio lenguaje de los medios, el horario electoral contribuye a tornar la elección más orientada a los atributos personales de los candidatos.

IV. LA TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO

En relación con la rendición de cuentas, hay diferencias considerables entre partidos y candidatos. La legislación vigente prevé la rendición de cuentas de los *candidatos* de forma completa sobre cada centavo recaudado y gastado, con la identificación individual de cada donante y del valor donado. El plazo de la rendición de cuentas es hasta 30 días después de las elecciones. La ley prevé una única excepción para las contribuciones a las campañas electorales: las contribuciones de ciudadanos no precisarán ser registradas si las mismas no superan un valor de mil UFIR.

Esta legislación está vigente desde 1993 y permite el acceso a los datos sobre el financiamiento de las campañas electorales *a posteriori*. En el pasado, esta información estaba disponible sólo en forma selectiva. Las rendiciones de cuentas eran presentadas en forma impresa y el mero número de los candidatos impidió un análisis más detallado. Además, la justicia electoral no se mostró muy cooperadora, principalmente cuando las solicitudes de información fueron dirigidas a la primera y segunda instancia.

Por estos y otros motivos, el detalle más importante que transformó estas normas sobre rendición de cuentas en “letra viva” fue la instrucción del Tribunal Superior Electoral para las elecciones de 2002, exigiendo que los datos sobre las cuentas electorales fueran entregados por medios electrónicos. Antes, era prácticamente imposible compilar las cuentas de los 15.000 candidatos en elecciones federales y estatales y las 350.000 candidaturas de las elecciones municipales.

En relación con la rendición de cuentas de los partidos es grande la discrepancia entre la ley y la práctica. Por ley, los partidos tienen que entregar el balance antes del 30 de abril de cada año, en relación con el último ejercicio fiscal. Como los partidos todavía no rinden cuentas por vía electrónica, la compilación de esta información con fines de obtener un panorama fiel de la realidad financiera de los partidos se torna casi imposible. Para obtener un cuadro completo sería necesario relevar todos los datos entregados por los directorios nacionales, estatales y municipales de todos los partidos al TSE, en todos los TRE y ante los jueces electorales.

Aunque las normas sobre rendición de cuentas en el Brasil puedan considerarse avanzadas, la información disponible todavía merece poco destaque en la sociedad. Las cuentas no son tomadas en serio por los candidatos, porque no son fiscalizadas por la justicia electoral. Esta no juzga las cuentas con el debido rigor, porque no recibe presión ni de los políticos ni de la sociedad civil. Los medios y los ciudadanos no dan credibilidad ni valor a los datos disponibles, porque reina la desconfianza de que se haya montado una farsa.

V. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN

La legislación electoral actual del Brasil acentúa especialmente la transparencia del financiamiento electoral y del acceso gratuito a los medios de comunicación, en detrimento de aspectos como la prohibición y los límites a las fuentes y los valores. Uno de los mayores desafíos de la justicia electoral es la administración de la justicia distributiva referente al horario electoral gratuito. La administración del horario electoral gratuito y el juzgamiento de los conflictos en esta área consume gran parte de los recursos de los Tribunales Electorales.

El perfeccionamiento del proceso de rendición de cuentas trajo consigo importantes modificaciones en el financiamiento privado. En relación con el origen de los recursos no declarados existe una tentativa de cerrar algunas puertas, aumentando la presión sobre los donantes de recursos declarados. Pero todavía son pocas las iniciativas referentes al dinero que pasa completamente por fuera de la contabilidad oficial de candidatos y donantes. Los recursos provenientes de fuentes ilegales son aplicados a finalidades ilegales, como compra de votos y otros favores materiales, o a la garantía de futuros compromisos de retribución.

El sistema de financiamiento político brasileño pasó por varias reformas y ajustes en el curso de la última década. Comparado con otros países, podríamos caracterizarlo, en su forma actual, como relativamente liberal en relación con las prohibiciones y los límites impuestos al origen de los recursos y a los valores donados, como moderado en relación con los subsidios públicos directos asignados a la competencia política, y avanzado en relación con la regulación del acceso gratuito a los medios de comunicación y a la legislación referente a la rendición de cuentas.

Bibliografía

Fleischer, David: Financiamento de Campanhas Eleitorais, *Revista de Ciência Política*, 1 (2), 163-182

Fleischer, David: Political corruption in Brazil: The delicate connection with campaign finance, in: *Crime, Law and Social Change*, no. 25, 1997, p. 297-321

Jardim, Torquato 1998: O financiamento dos partidos políticos no Brasil [Castillo/Zovatto] #

Kinzo, Maria D'Alva Gil: Funding parties and elections in Brazil, in: Burnell/Ware (eds.) 1998, p. 116-136

Sadek, Maria Teresa Aina: A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil, Sao Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1995

Samuels, David: Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic Countries: Theory and Evidence from Brazil, in: *Comparative Politics* 34(3): 23–42, 2001b

Samuels, David: Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil, in: *Journal of Politics* 63(2): 569–84, 2001c

Speck, Bruno Wilhelm: Saubere Politik durch Wahlen? Eine Initiative der Katholischen

Kirche Brasiliens (Mais Integridade Política através do Processo Eleitoral? Uma Iniciativa da Igreja Católica no Brasil) in: *Herder Korrespondenz*, Freiburg, Vol. 54, nº 12, 2000, p. 637-641

Speck, Bruno Wilhelm, A compra de votos - Uma aproximação empírica, in: *Opinião Pública*, Revista do CESOP, Campinas, Vol. 9, no. 1, 2003, p. 148-169