

La democracia y el dinero

Vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos

Alfredo Joignant*

Resumen: Sobre la base de 18 informes nacionales en los que se evalúa el estado de la relación entre el dinero y la política en cada país, se muestra de qué modo han evolucionado las capacidades regulatorias de los Estados latinoamericanos. Para tal efecto, el autor propone una clasificación de los sistemas regulatorios latinoamericanos en torno a cinco “modelos”, que se diferencian funcionalmente entre sí según el peso relativo de los componentes públicos (financiamiento estatal, restricciones a los aportes privados, etc.) respecto de los privados. El artículo concluye con una nota precautoria referida a los posibles efectos perversos que podrían ser provocados por determinadas regulaciones, a la luz de algunos estudios estadounidenses y alemanes que también se señalan en el artículo.

Palabras clave: financiamiento electoral y de la política, América Latina, regulaciones, efectos perversos.

Democracy and Money: Private Vices, Public Fails, Institutional Evolution of Political Finance Regulatory Systems In 18 Countries

Abstract: Using 18 national reports evaluating the state of the relation between money and politics in each country, this study shows how the regulatory capacity of Latin American states has evolved. To this end, the author proposes a classification of Latin American regulatory systems based on five “models” that differ functionally in the relative weight of their

* Profesor titular, Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales. Manuel Rodríguez Sur 415, Santiago, Chile. Tel. (56-2) 6768454, Correo electrónico: alfredo.joignant@mail.udp.cl. Website: www.alfredojoignant.cl

Una primera versión de este trabajo tomó la forma de una ponencia que fue presentada en el “Taller de validación, estudio comparativo sobre financiamiento político en América Latina” (San José de Costa Rica, 8 y 9 de octubre de 2009), organizado por la Organización de Estados Americanos y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Este artículo no habría sido posible de redactar sin contar con los informes que fueron elaborados por 18 expertos nacionales, que fueron publicados in extenso en Gutiérrez y Zovatto (2011). Todo mi agradecimiento a Pablo Gutiérrez por haberme autorizado generosamente a transformar lo que originalmente fue un documento de análisis y propuesta teórica a partir de datos que sólo ahora son públicos, en un artículo académico.

Artículo recibido el 1 de febrero de 2012 y aceptado para su publicación el 29 de agosto de 2012.

public and private components (state financing, restrictions on private contributions, etc.). In the light of some US and German studies that are also cited in the article, it concludes with a warning about the possible perverse effects which some types of regulation could have.

Keywords: election and political financing, Latin America, regulation, perverse effects.

Tras la ola democratizadora de la gran mayoría de los países latinoamericanos durante la década de 1980, uno de los principales dilemas del continente se refiere —25 años después— a la regulación de las zonas de contacto entre la actividad política y el dinero. ¿De qué modo han abordado los países de la región lo que parece ser un problema? ¿En qué consisten las regulaciones de la relación entre el dinero y la política en 18 países latinoamericanos, y cuáles han sido los supuestos institucionales que condujeron a adoptarlas? Para responder estas preguntas nos basamos en 18 informes que fueron redactados por igual número de expertos, en el marco de un esfuerzo coordinado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral en los años 2009 y 2010. Cada experto nacional tuvo que responder a diversas preguntas sobre el origen del financiamiento (político y electoral), tipo y calidad de los controles sobre el dinero en las elecciones y su incidencia en la producción de mensajes políticos en tiempos de campaña, etc., en donde la información proporcionada era llevada a tablas y cuadros estandarizados con el fin de facilitar la comparación. Estos informes son los que constituyen la base empírica del presente artículo.

El financiamiento político, sea éste permanente o electoral, se inscribe en la problemática general de la “calidad de la democracia”, que rara vez es abordado directamente por la literatura especializada.¹ Ante el dilema planteado por el financiamiento, prácticamente todos los países han hecho gala de un consenso, por lo menos retórico, respecto de la necesidad de resguardar la actividad política de la influencia de poderes privados a través de contribuciones financieras, especialmente en ocasión de eventos eleccionarios. En algunos casos, la implementación de sistemas regulatorios se fundamenta en el supuesto de que el financiamiento privado puede

¹ Un botón de muestra de esta curiosa ausencia puede encontrarse en Diamond (1999), y sobre todo en Diamond y Morlino (2005), así como en Diamond, Plattner y Abente (2008). Si bien en *Assessing the Quality of Democracy* varios autores discuten las dimensiones de la calidad democrática, al señalar a veces el papel que desempeña el financiamiento político, el estudio empírico y sistemático de esta última dimensión como parte integrante de los problemas de calidad de la democracia y su incidencia en ella no se ha realizado nunca.

decisivamente sesgar la competencia política, particularmente la electoral, fomentando situaciones de desigualdad entre los contendientes, con consecuencias colectivas oligárquicas, o simplemente negativas (lo que los economistas suelen llamar fallas de mercado, en este caso del mercado político, y los sociólogos efectos perversos. Boudon, 1979). Si bien pocas veces los supuestos de justicia política llegan a ser explicitados, los sistemas regulatorios apuntan, idealmente, a fomentar un pluralismo político razonable en virtud de una “concepción agregativa” de la democracia, cuyo “método natural” es establecer “un esquema de elección colectiva —regla de mayoría o de pluralidad, o cabildeo grupal—”, lo que procedimentalmente exige “un marco de derechos de participación, asociación y expresión” (Cohen, 1996, p. 98). Es inútil decir que este marco de derechos debe permitir una distribución política justa de las oportunidades para competir en elecciones, lo que no significa que la democracia se agote en los eventos eleccionarios, que es lo que a menudo se olvida al confundir financiamiento electoral (básicamente para las actividades que se realizan en los periodos legales de las campañas) y el financiamiento permanente de la actividad política (esto es, para las actividades partidarias y de los centros de estudio vinculados a partidos).

Tal como se desprende de los 18 informes nacionales, los países latinoamericanos han ensayado diversos tipos de respuestas institucionales, unas más ambiciosas que otras, en un contexto de relativa inestabilidad jurídica e institucional de los mecanismos regulatorios (véanse los cuadros 1 y 2 de dinamismo legal de las reformas latinoamericanas en materia de financiamiento público, prohibiciones y límites de las contribuciones privadas).

El cuadro 1 contiene información únicamente sobre el dinamismo legal en materia de financiamiento partidario y electoral entre dos momentos del tiempo (2004 y 2010), y no tiene otro propósito que mostrar la amplitud relativa de las reformas en la región en estas dos áreas del financiamiento. Lo mismo se puede decir del cuadro 2, aunque en este caso respecto de los topes, controles y límites del financiamiento privado.

Es importante no perder de vista que las recurrentes reformas legales e institucionales que se observan en América Latina (las últimas han sido las de Uruguay, Costa Rica y Ecuador, en 2009), también se aprecian en otras latitudes, como por ejemplo en Europa occidental y Estados Unidos. Sin embargo, en estos países el impulso reformador se explica por razones que no se repiten de manera importante en América Latina: control de alta calidad de los procesos políticos y eleccionarios por parte de los tribunales, a

CUADRO 1. Actividades que son objeto de financiamiento público directo en América Latina

| País | Electoral y partidario 2004 | Electoral y partidario 2010 | Sólo electoral 2004 | Sólo electoral 2010 | Sólo partidario 2004 | Sólo partidario 2010 | Investigación y fortalecimiento 2004 | Investigación y fortalecimiento 2010 |
|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Argentina | Sí | Sí | No | No | No | No | Sí | Sí |
| Bolivia | No | No | Sí | No | No | No | Sí | No |
| Brasil | Sí | Sí | No | No | No | No | Sí | Sí |
| Colombia | Sí | Sí | No | No | No | No | Sí | Sí |
| Costa Rica | Sí | Sí | No | No | No | No | No | Sí |
| Chile | No | No | Sí | Sí | No | No | No | No |
| Ecuador | Sí | Sí | No | No | No | No | No | No |
| El Salvador | No | No | Sí | Sí | No | No | No | No |
| Guatemala | Sí | Sí | No | No | No | No | No | No |
| Honduras | No | No | Sí | Sí | No | No | No | No |
| México | Sí | Sí | No | No | No | No | Sí | Sí |
| Nicaragua | No | Sí | Sí | No | No | No | No | No |
| Panamá | Sí | Sí | No | No | No | No | Sí | Sí |
| Paraguay | Sí | Sí | No | No | No | No | No | No |
| Perú | No | No | No | No | Sí | Sí | Sí | Sí |
| República Dominicana | Sí | Sí | No | No | No | No | No | No |
| Uruguay | No | Sí | Sí | No | No | No | No | No |
| Venezuela | No | No | No | Sí | No | No | No | No |

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011, p. 553) y elaboración propia. Nota: Las casillas en gris muestran la evolución legal entre 2004 y 2010.

CUADRO 2. Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas en América Latina, por origen y monto

| País | Prohibiciones a las contribuciones (origen) 2004 | Prohibiciones a las contribuciones (origen) 2010 | Límites a las contribuciones (monto) 2004 | Límites a las contribuciones (monto) 2010 |
|-----------------|--|--|---|---|
| Argentina | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Bolivia | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Brasil | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Colombia | No | Sí | No | Sí |
| Costa Rica | Sí | Sí | Sí | No |
| Chile | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Ecuador | Sí | Sí | Sí | Sí |
| El Salvador | No | No | No | No |
| Guatemala | No | Sí | No | Sí |
| Honduras | Sí | Sí | No | No |
| México | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Nicaragua | Sí | Sí | No | No |
| Panamá | No | Sí | No | No |
| Paraguay | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Perú | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Rep. Dominicana | Sí | Sí | No | No |
| Uruguay | No | Sí | No | Sí |
| Venezuela | Sí | Sí | No | No |

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011, pp. 563 y 565) y elaboración propia. *Nota:* Las casillas en gris muestran la evolución legal entre 2004 y 2010.

menudo en el marco de la Corte Suprema (o su equivalente); fiscalización implacable por parte de la prensa, al hacerse eco de escándalos que terminan por poner en evidencia vacíos e imperfecciones de la legislación vigente; incidencia creciente de formas de vigilancia cívica y de “poderes indirectos diseminados en el cuerpo social” que contrarían la legitimidad meramente electoral: es lo que Rosanvallon llama la “contrademocracia”

(Rosanvallon, 2006, p. 16).² Muy distinto es el caso de América Latina, en donde predominan las “nuevas” democracias (también conocidas como de la tercera ola). El carácter reciente de la mayoría de las democracias latinoamericanas le confiere un significado distinto a las constantes reformas regulatorias de la incidencia del dinero en la política, puesto que intervienen en un contexto de transiciones incompletas o de consolidaciones tardías, lo que a menudo ha coincidido con situaciones de inestabilidad —y hasta de desplome— de los sistemas de partidos y, en algunos casos, de presidencias fallidas.

Pero también es cierto que las reformas latinoamericanas más recientes han sido la consecuencia de escándalos, que revisten en la región un significado completamente distinto al de los países del norte: si en Europa y Estados Unidos (exceptuando el caso extraordinario de la crisis italiana de 1993. Briquet, 1999) los escándalos cumplen una función de corrección periódica de los sistemas regulatorios, estos mismos escándalos constituyen radiografías de la fragilidad democrática latinoamericana. En tal sentido, los sistemas regulatorios de las relaciones entre el dinero y la política pueden ser vistos como indicadores de calidad de las democracias y, sobre todo, de la importancia relativa que cada país asigna a la actividad política y a los partidos, así como a su autonomía.

Los 18 países que son objeto del presente estudio arrojan una representación sumamente contrastada de las interacciones entre dinero y política, en el sentido de que se observa en ellos una gran pluralidad de sistemas regulatorios. El peso relativo del financiamiento público y privado de la actividad política y de las elecciones permite una primera forma de discriminación entre países. Una segunda forma de discriminación consiste en calibrar la calidad de la difusión pluralista de los mensajes políticos, dependiendo del tipo de contribución otorgada para estos fines por parte del Estado. Una tercera manera de distinguir a los 18 países consiste en focalizarse en las virtudes y defectos de los mecanismos de control que son ejercidos por las instituciones estatales sobre los distintos componentes del sistema de financiamiento y difusión de mensajes, a partir de los mayores o menores grados de transparencia involucrados.

² Esta función contrademocrática (que no debe ser confundida con papeles antidemocráticos), obliga a tomar seriamente en consideración “la permanente posibilidad” de cuestionar a un determinado poder (en este caso, el poder político), en virtud de lo que Pettit (1999, pp. 90 y ss.) llama el principio de “disputabilidad”.

El artículo se inicia con una descripción de las reglas institucionales que ordenan la relación entre dinero y política, y con un intento de clasificación en torno a cinco modelos regulatorios, al explicitar los supuestos de las elecciones institucionales que fueron realizadas por los 18 países. En la segunda parte, el análisis se centra en las regulaciones de los mensajes políticos, formulándose la pregunta de si lo que predomina en la región son soluciones públicas o privadas. En la tercera parte, el artículo se interesa en las características del control público sobre las rendiciones de cuentas, mismas que son interpretadas a la luz de los cinco modelos regulatorios. Finalmente, la investigación se interroga acerca de posibles efectos perversos de las regulaciones públicas.

Tipos de equilibrio entre financiamiento público y privado: cinco modelos de economía política de las regulaciones

La primera observación que se debe hacer es que la inmensa mayoría de los países latinoamericanos goza de algún tipo de financiamiento público directo, lo que corresponde al caso de 16 de los 18 países de este estudio.³ Así, por lo menos formalmente, resulta mayoritariamente legítima la idea de financiamiento público directo. Los 16 países que reconocen alguna forma de financiamiento público directo pueden separarse en dos grupos, según las condiciones más o menos importantes que se les exige a los partidos para acceder al dinero público. Por una parte, los países que contemplan requisitos mínimos (generalmente el goce de personería jurídica⁴), por la otra, se encuentra un grupo de diez naciones que exigen algún tipo de umbral de votación o de representación en escaños, o simplemente un acceso al financiamiento de modo proporcional al volumen de votos obtenido por los partidos.

La ausencia de umbrales para acceder al financiamiento público constituye un poderoso incentivo para la proliferación de partidos, lo que se intensifica con sistemas electorales de representación proporcional,

³ Los dos países que escapan de alguna forma de financiamiento público directo al año 2009 son Bolivia y Venezuela, en ambos casos a partir de concepciones de democracia sustantiva que son el resultado de una profunda crítica a la democracia representativa y procedimental.

⁴ Aunque para Panamá este mínimo exigible se refiere únicamente al periodo “preelectoral”: en efecto, para el año inmediatamente previo a la elección, la legislación contempla una fracción (40%) de la partida presupuestaria para todas las fuerzas, el restante 60% es distribuido mediante requisitos más exigentes (desde 2006).

especialmente cuando las magnitudes distritales son importantes. Este efecto producido por la ausencia de umbrales (lo que se traduce en Brasil en importantes dosis de “transfuguismo”, puesto que existen pocas razones “económicas” para que un diputado electo bajo una sigla no emigre hacia otras fuerzas con el fin de competir en un momento posterior sin pagar muchos costos), tiende a ser más limitado cuando sí existen umbrales. Dependiendo de cuán exigente es el umbral (3, 4 o 5 por ciento de la votación, o un determinado número de diputados electos), este puede ser concebido como una barrera (relativa) de entrada y acceso al dinero público. Así, tratándose de la existencia o no de umbrales para acceder al financiamiento público de los partidos, el cuadro 3 arroja tres grupos de países.

CUADRO 3. Umbrales para obtener financiamiento público

| | |
|---|---|
| Sin umbral (de votos o escaños). | Brasil, Paraguay, México y República Dominicana. |
| Con umbral (de votos o escaños). | Ecuador, Honduras, Panamá (sólo en el periodo “postelectoral”), Guatemala, Argentina, Costa Rica, Colombia, Perú y Nicaragua. |
| Proporcional al número de votos obtenido. | Chile, Uruguay y El Salvador. |
| No aplica. | Bolivia y Venezuela. |

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011, pp. 554-557) y elaboración propia.

De este modo:

- tres países acceden al dinero público según el número de votos obtenido por los partidos (proporcional);
- nueve países lo hacen con la condición de alcanzar algún tipo de umbral en votos o en escaños;
- cuatro países lo logran sin umbral alguno.

En el entendido de que Bolivia y Venezuela no contemplan ninguna forma de financiamiento público directo, el cuadro 4 presenta al resto de los países ordenados según el tipo de financiamiento al que pueden acceder los partidos.

CUADRO 4. Tipos de financiamiento público directo

| | |
|--|---|
| Funcionamiento cotidiano o permanente. | Perú, Colombia, Costa Rica (si así lo decide el partido), Argentina, República Dominicana, Guatemala (si así lo determina el partido), Panamá, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay (desde 2009), Brasil y Nicaragua. |
| Financiamiento electoral. | Chile (sólo electoral), Colombia, Costa Rica, Argentina, República Dominicana, Guatemala, Panamá, Honduras (sólo electoral), Ecuador, México, Paraguay, Uruguay, El Salvador (sólo electoral) y Brasil. |
| Investigación y fortalecimiento institucional. | Perú, Colombia, Costa Rica (si así lo decide el partido), Argentina, Panamá (si así lo determina el partido), México y Brasil. |

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011, pp. 553) y elaboración propia.

Así:

- trece países prevén el financiamiento público permanente o cotidiano de los partidos (donde Uruguay es el último país en acceder a este grupo en 2009), de los cuales dos naciones (Costa Rica y Guatemala) hacen recaer la realidad de esta forma de financiamiento en las decisiones soberanas de cada organización partidaria;
- catorce países contemplan un sistema de financiamiento electoral, de los cuales once provienen del grupo anterior, lo que significa que tres países financian únicamente las elecciones.⁵

Lo que resulta destacable del cuadro 4 es que una holgada mayoría de los países latinoamericanos contempla el financiamiento público permanente de los partidos, aun cuando se debe observar que en dos países se trata más bien de un otorgamiento más formal que real (Ecuador redujo su cuantía en 2009, mientras que en Paraguay la entrega efectiva de los recursos a los partidos es teórica, puesto que el fisco les adeuda desde hace años una suma estratosférica).

En lo que respecta al financiamiento público electoral de corte directo a los partidos, existe una gran heterogeneidad de situaciones nacionales, que se distinguen según el monto de dinero otorgado en relación con los límites

⁵ Extrañamente, Perú contempla un financiamiento público permanente de los partidos (como es bien sabido, ésta es la más difícil y resistida forma de financiamiento político estatal), pero no de su actividad electoral.

asignados al financiamiento privado (véase más adelante). En tal sentido, los dos países que han adoptado una decisión crucial y destacable son Colombia y México, puesto que ambas naciones exigen explícitamente que el financiamiento de las campañas sea preponderantemente estatal.⁶ Así, la existencia de financiamiento permanente de la política apunta a fortalecer a los partidos, mientras que el financiamiento electoral se propone introducir condiciones mínimas de igualdad entre los contendientes: sin embargo, el efecto final (por ejemplo, sobre la calidad de la política) del financiamiento público directo tenderá a ser muy distinto cuando no existe coincidencia entre financiamiento permanente y financiamiento electoral, es decir entre aquellos países que optaron por una u otra forma de financiamiento público (por ejemplo el permanente), descartando la otra (el electoral).

El cuadro 5 complementa lo que se ha dicho hasta ahora, al distinguir adicionalmente a los países ya sea que exista o no alguna forma de financiamiento público electoral directo a los candidatos presidenciales, parlamentarios o a grupos parlamentarios, distinto de los partidos.

CUADRO 5. Tipos de financiamiento público directo a candidatos

| | |
|--|-----------------------------------|
| A los candidatos presidenciales. | Chile, Colombia y Brasil. |
| A los candidatos parlamentarios. | Chile, Colombia, Panamá y Brasil. |
| A los grupos parlamentarios y legisladores individuales. | Nicaragua. |
| A otras organizaciones. | Colombia. |
| No aplica. | Bolivia y Venezuela. |

Fuente: Elaboración propia.

Así:

- tres países contemplan este tipo de financiamiento para candidatos presidenciales;
- cuatro países prevén este financiamiento para candidatos parlamentarios (tres de los cuales provienen del grupo anterior);

⁶Conviene, sin embargo, tomar en cuenta que Scarrow (2006) encontró, en el marco de un estudio comparado y longitudinal de 26 países europeos separados de las nuevas democracias de Europa central, poca evidencia acerca de la incidencia de los subsidios en una u otra dirección (esto es, formas de financiamiento preponderantemente estatal o no).

- uno para grupos parlamentarios;
- a lo cual cabe sumar a Colombia, una nación que financia además a “otras organizaciones”, junto con contribuir al financiamiento de todos los niveles de elección (salvo a los grupos parlamentarios y legisladores individuales).

Como es fácil advertir, la existencia de financiamiento público directo a candidatos constituye una poderosa contribución a la personalización de la política, haciendo eventualmente posible la aparición de usos estratégicos del financiamiento a escala de cada candidato individual. Así se ha podido advertir en Chile la irrupción de algunos candidatos a diputado basada en cálculos económicos y financieros por parte de ellos: conociendo de antemano el valor monetario de cada voto individual, los candidatos se anticipan a la devolución de dinero por parte del Estado al calcular un determinado volumen de votación, para lo cual invierten montos inferiores de dinero respecto de la cantidad final que les será finalmente reembolsada.

Los datos señalados hasta ahora muestran —aparentemente— un claro predominio del financiamiento público directo en alguna de sus formas, cotidiano (a los partidos), electoral (a partidos y candidatos) o una combinación de ambas. Conviene entonces distinguir los tipos de elecciones que son objeto de financiamiento público. La comparación entre tipos de elecciones y países se presenta en el cuadro 6.

CUADRO 6. Financiamiento público directo según tipo de elección

| | |
|----------------------------------|---|
| Elecciones internas de partidos. | Brasil, Uruguay, Panamá, Argentina (depende de las leyes locales), Costa Rica y Colombia. |
| Elecciones presidenciales. | Brasil, Chile, El Salvador, Uruguay, Paraguay, México, Ecuador, Honduras (si así lo determina el partido), Panamá, Guatemala, República Dominicana (si así lo determina el partido), Argentina, Costa Rica, Colombia y Nicaragua. |
| Elecciones para el Congreso. | Brasil, Chile, El Salvador, Uruguay, Paraguay, México, Ecuador, Honduras (si así lo determina el partido), Panamá, Guatemala, República Dominicana (si así lo determina el partido), Argentina, Costa Rica, Colombia y Nicaragua. |

CUADRO 6. Financiamiento público directo según tipo de elección
(continuación)

| | |
|--|--|
| Elecciones locales (municipales). | Brasil, Chile, El Salvador, Uruguay, Paraguay, México, Ecuador, Honduras (si así lo determina el partido), Panamá, Guatemala, República Dominicana (si así lo determina el partido), Argentina (depende de las leyes locales), Colombia, Nicaragua y Costa Rica. |
| Ningún tipo de financiamiento público electoral. | Bolivia, Venezuela y Perú. |

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, diversas situaciones merecen ser destacadas:

- un pequeño grupo de países (seis) ha optado por financiar con rentas generales las elecciones internas de los partidos, aunque se debe precisar que en Argentina esta forma de financiamiento es variable según las leyes locales, en virtud de la forma federal del Estado;
- un segundo grupo de países, de lejos el más importante (15), prevé el financiamiento público directo para las elecciones presidenciales. Es importante señalar que en este grupo dos países hacen recaer la decisión del financiamiento en los partidos (Honduras y República Dominicana, con lo cual el financiamiento previsto constituye una base económica de uso potencial);
- un tercer grupo de países, cuya composición es idéntica al anterior, también establece el financiamiento público para las elecciones al Congreso, con las mismas condiciones previamente señaladas para Honduras y República Dominicana;
- el cuarto grupo de naciones (quince) considera el financiamiento público directo para las elecciones locales, aquí entendidas como municipales;
- finalmente, existen tres países que no consideran ningún tipo de financiamiento público directo para ningún tipo de elección (Bolivia, Venezuela y Perú).

De lo anterior se desprende, por consiguiente, un conjunto de seis países que ha optado por financiar toda clase de eventos eleccionarios, lo que los transforma en los países más avanzados de la región en este aspecto. A primera vista, se trata de seis países que le otorgan centralidad al ideal de jus-

ticia distributiva de los recursos económicos necesarios para competir en relativa igualdad de condiciones en las elecciones: en efecto, no es lo mismo una competencia política, particularmente electoral, que descansa única o mayoritariamente en lógicas de *fund-raising* de recursos privados —con todos los riesgos de captura de los candidatos y partidos que ello implica—, que aquella que la sujeta a mecanismos de financiamiento público directo.⁷ En tal sentido, los mecanismos de financiamiento público directo cumplen una función de nivelación de las oportunidades políticas, bajo el supuesto de que un financiamiento predominantemente privado introduciría situaciones de desigualdad entre los contendientes.⁸ De hecho, la gran mayoría de los informes nacionales muestra distribuciones con resultados sumamente desiguales del financiamiento privado, lo que genera efectos regresivos que sólo pueden ser revertidos a través de políticas de financiamiento público, y regulados mediante controles de origen, uso y límites de las donaciones y del gasto.

De esto se desprende que mientras más importantes sean el monto del financiamiento público directo, el tipo de actividades financiadas y las clases de elecciones implicadas, mayor es la justicia distributiva inducida por el Estado.

Puede entonces entenderse la importancia del momento del desembolso de recursos públicos en lo que se refiere a la calidad de la competencia electoral. A este respecto, es posible distinguir seis tipos de situaciones (véase el cuadro 1 del apéndice sobre *timing* financiero de las elecciones).

Como se puede apreciar en este cuadro:

- doce países otorgan financiamiento antes de las elecciones (salvo Chile, que no lo prevé para elecciones presidenciales);
- cuatro países distribuyen el financiamiento público durante la campaña (aunque Colombia sólo lo hace para las elecciones presidenciales);

⁷ Dicho normativamente, Pinto-Duschinsky (2002, p. 70) tiene razón en sostener que “un sistema que apunta a controlar la corrupción en el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales”, es diferente de aquel sistema que busca “promover principalmente la equidad (*fairness*)”.

⁸ Para un buen recuento de los argumentos favorables al financiamiento público, véase Griner y Zovatto (2004, p. 309). Conviene sin embargo señalar que el gasto electoral tiene rendimientos marginales decrecientes, cuyo umbral es difícil determinar: es así como, por ejemplo, el candidato a la primera magistratura de Perú en 1990, Mario Vargas Llosa, gastó varias decenas de veces más que su rival Alberto Fujimori, y pese a todo fue derrotado en dicha contienda.

- trece países lo hacen después de la campaña, varios de los cuales provienen del grupo que otorga un financiamiento previo;
- trece países establecen un sistema de financiamiento público directo de carácter permanente;
- dos países no consideran ningún tipo de financiamiento público.

Lo interesante del cuadro sobre *timing* financiero de las elecciones es que de los seis países que financian todo tipo de eventos eleccionarios, todos ellos prevén formas adelantadas de financiamiento con distintas modalidades, aun cuando la norma de la región consista en formas de desembolso durante la campaña y de reembolso una vez concluida la elección.

Naturalmente, el significado de la justicia distributiva se juega finalmente en los criterios más o menos equitativos de distribución del dinero público para las elecciones. Al respecto, es posible distinguir siete situaciones posibles, que no son necesariamente excluyentes entre sí (véase cuadro 7).

Este cuadro muestra la distribución más o menos igualitaria del dinero público para las fuerzas que compiten por la adhesión popular en las elecciones. El país que distribuye con la mayor variedad de criterios es sin duda Brasil, una nación que prevé una distribución en partes iguales de una fracción del erario público destinado a financiar la competencia electoral. Esto

CUADRO 7. Criterios comparados de distribución del dinero público para las elecciones

| | |
|--|--|
| Equitativo (partes iguales). | Brasil. |
| Proporcional a la fuerza electoral. | Brasil, El Salvador, Uruguay, Chile, Honduras y Costa Rica. |
| Representación parlamentaria. | Brasil. |
| Equidad y fuerza electoral. | Brasil, México, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Argentina, Colombia y Perú. |
| Fuerza electoral y representación parlamentaria. | Brasil, Paraguay, Guatemala, Colombia y Nicaragua. |
| Otros. | México (para partidos nuevos) y Honduras (para partidos nuevos). |
| No aplica. | Bolivia y Venezuela. |

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011, pp. 554-557) y elaboración propia.

no quiere decir, sin embargo, que otros criterios distributivos no puedan coexistir con una distribución equitativa como la que se practica en Brasil; de hecho, ese país combina este tipo de distribución con un principio basado en la representación parlamentaria. En cualquier caso, 16 de los 18 países estudiados establecen algún tipo de criterio de distribución, ya sea de modo proporcional a la fuerza electoral (seis naciones), ya sea mediante combinaciones entre un principio de equidad y otro de fuerza electoral (ocho países), o al conjugar la fuerza electoral con la representación parlamentaria. Cabe destacar que dos países (México y Honduras) prevén un tipo de discriminación positiva de naturaleza financiera para nuevos partidos. No es una casualidad si son sólo dos países los que favorecen este mecanismo de discriminación (financiera) positiva. En efecto, es importante recalcar que la elección de varios criterios simultáneos de reparto del dinero público se explica por razones de equilibrio de los sistemas de partidos: si bien se trata de favorecer algún ideal de justicia distributiva, éste es generalmente reequilibrado (o compensado) por umbrales más o menos importantes destinados a limitar la proliferación de partidos, que sabemos puede encontrarse en el origen de problemas de gobernabilidad en contextos de presidencialismos de minoría.⁹

Estas racionalidades contrapuestas (justicia distributiva *vs.* gobernabilidad generada por sistemas de partidos equilibrados) encuentran un correlato en la gran diversidad de mecanismos de financiamiento público indirecto de actividades políticas y electorales. Como lo muestra el cuadro 8, prácticamente todos los países latinoamericanos exhiben alguna modalidad de financiamiento público indirecto, aunque con formas extraordinariamente heterogéneas.

Es así como Venezuela y Bolivia, dos países que hasta ahora han escapado a la comparación en lo que a financiamiento público directo se refiere,

⁹ En tal sentido, cabría emprender estudios más sistemáticos sobre la relación entre, por una parte, criterios generosos de distribución del financiamiento público directo en materia de elecciones y, por la otra, multipartidismo; por ejemplo, al medir la volatilidad electoral así producida mediante el índice de Pedersen (1979, 1983). Sobre la problemática relación entre presidencialismo y multipartidismo fragmentado, que contribuiría a “explicar la escasez de democracias presidencialistas establecidas por largo tiempo” en el continente, véanse Mainwaring y Shugart (2002, p. 259) y Cheibub y Limongi (2002). Conviene señalar que el estudio *De las normas a las buenas prácticas* (Griner y Zovatto, 2004, p. 35) señalaba, con mucha razón, que si el financiamiento público está dirigido a los candidatos, “es probable que dé lugar, o al menos acentúe, procesos existentes de fragmentación partidaria”.

CUADRO 8. Financiamiento público indirecto: actividades y dimensiones políticas comparadas que son objeto de financiamiento

| | |
|--|--|
| Transporte. | Panamá. |
| Publicaciones. | Brasil, Honduras, México y Guatemala. |
| Exoneraciones. | Honduras, México, Paraguay, Uruguay, El Salvador, Perú, Nicaragua, Argentina, Panamá, Chile, Ecuador y Venezuela. |
| Alivio en el pago del impuesto a la renta. | Honduras, México, Paraguay, El Salvador, Brasil, Perú, Argentina y Panamá. |
| Créditos impositivos. | México, Paraguay y Colombia. |
| Promoción del voto. | Honduras, Chile (desde 2009), El Salvador, Brasil, Perú, Colombia y Venezuela. |
| Transmisión de mensajes políticos. | México, Paraguay, Chile, Uruguay, El Salvador, Perú, Bolivia, Colombia, Argentina, Venezuela, República Dominicana y Panamá. |
| Capacitación. | Honduras, México, El Salvador, Brasil, Bolivia, Colombia, Guatemala y Panamá. |
| Otros. | Honduras (divulgación de programas de gobierno). |

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011, pp. 560-561) y elaboración propia.

prevén el financiamiento de actividades de promoción del voto (Venezuela, en compañía de Honduras, El Salvador, Brasil, Perú, Colombia y Chile, en este último caso desde 2009); de transmisión de mensajes políticos (Venezuela y Bolivia, junto a otras once naciones) y de capacitación (Bolivia, además de siete países).

Desde el punto de vista de la importancia de las contribuciones privadas al financiamiento de la política y de las campañas electorales, el cuadro 9 arroja importante información comparada sobre las restricciones y prohibiciones involucradas.

Es así como, de acuerdo con el cuadro 9, Venezuela es un país fuertemente desregulado, al no prever límites en el monto de las contribuciones de origen privado (a diferencia de diez países que sí lo hacen), y al permitir sin restricciones las donaciones de individuos o personas naturales, de sindicatos y corporaciones. En este caso, la ausencia de límites a los montos de las contribuciones es un rasgo crucial, sobre todo si se considera que Venezuela

CUADRO 9. El financiamiento privado: tipos de restricciones de los aportes y donaciones

| | |
|---|---|
| Límites al monto de las contribuciones. | Guatemala, Argentina, Costa Rica, Colombia, Perú, Brasil, Uruguay (desde 2009), Chile, Paraguay y México. |
| Prohibición de donaciones de individuos o personas naturales. | Argentina, Bolivia (ONG y asociaciones religiosas). |
| Prohibición de donantes provenientes del extranjero. | Panamá (salvo que ejerzan actividades económicas en el país), Guatemala, República Dominicana, Venezuela, Argentina, Costa Rica (salvo donaciones para capacitación), Bolivia (salvo para asistencia técnica y capacitación), Perú (salvo para capacitación), Brasil, Uruguay, Chile, Paraguay, México, Honduras y Ecuador. |
| Prohibiciones de donaciones de sindicatos. | Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay. |
| Prohibiciones de donaciones corporativas. | Argentina, Colombia (sólo para elecciones presidenciales), Uruguay, Paraguay y México. |
| Prohibiciones de donaciones de contratistas gubernamentales. | Venezuela, Argentina, Perú, Brasil, Chile, Paraguay, Ecuador y Honduras. |
| Prohibiciones de donaciones anónimas. | Panamá, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Brasil, México, Honduras, Ecuador, Guatemala y Uruguay. |

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011, pp. 563-564) y elaboración propia.

no establece ningún tipo de financiamiento público. En cuanto a Bolivia, la situación es exactamente inversa, puesto que esta nación prohíbe las donaciones de individuos o personas naturales (al igual que Argentina), lo que constituye una regulación sumamente restrictiva del financiamiento privado. El aspecto en el que prácticamente todos los países convergen es en la prohibición de donaciones provenientes del extranjero (15 naciones), aun cuando existen matices respecto de si estos donantes ejercen actividades económicas en el país (Panamá) o si las contribuciones están destinadas a capacitación y asistencia técnica (Costa Rica, Bolivia, Nicaragua y Perú). Cabe agregar que cuatro países prohíben las donaciones por parte de sindicatos, cinco en lo que se refiere a donaciones corporativas (salvo Colombia, que las prevé únicamente para elecciones presidenciales) y ocho en lo que concierne a las donaciones de contratistas gubernamentales. No

CUADRO 10. La economía política de los sistemas de financiamiento y regulación de la política y las campañas

| | |
|--|---|
| <p><i>Modelo público predominante</i></p> <p>Componentes: financiamiento público permanente; financiamiento público electoral; límites o prohibiciones de aportes privados; límites en el gasto de campaña.</p> | <p>México, Colombia, Brasil, Guatemala, Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay.</p> |
| <p><i>Modelo público semipredominante</i></p> <p>Componentes: financiamiento público permanente; financiamiento público electoral; límites o prohibiciones de aportes privados; sin límites en el gasto de campaña.</p> | <p>Costa Rica.</p> |
| <p><i>Modelo público restrictivo</i></p> <p>Componentes: financiamiento electoral; límites o prohibiciones de los aportes; límites en el gasto de campaña.</p> | <p>Chile.</p> |
| <p><i>Modelo público abierto</i></p> <p>Componentes: financiamiento permanente y electoral; sólo financiamiento permanente; sólo financiamiento electoral; en todos los casos sin límite alguno al financiamiento privado y al gasto de campaña.</p> | <p>República Dominicana, Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Perú.</p> |
| <p><i>Modelo privado desregulado</i></p> <p>Componentes: sólo financiamiento privado con escasos límites a los aportes y al gasto de campaña.</p> | <p>Bolivia y Venezuela.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

menos interesante es el dato de que doce países impiden explícitamente las donaciones anónimas.

Es importante complementar lo que se acaba de señalar con la información disponible referida a los límites de los gastos de campaña por tipos de agentes beneficiarios. Así, Chile aparece como el país más restrictivo, puesto que establece límites en los tres aspectos, mientras que el resto de las naciones (cuatro) introduce barreras para las candidaturas presidenciales y parlamentarias (Guatemala sólo lo hace para los partidos). En cualquier caso, la norma de los países de la región es la ausencia de límites al gasto de

campaña, lo que explica que en la gran mayoría de los informes se constate un regular aumento del costo del trabajo proselitista y electoral.

Las regulaciones institucionales que hasta ahora han sido expuestas de modo deliberadamente descriptivo permiten ordenar a los 18 países en cinco modelos de economía política, que se diferencian según el peso relativo del financiamiento público y el privado, la importancia de las restricciones y prohibiciones de las contribuciones particulares y la existencia o no de límites al gasto de campaña (cuadro 10).¹⁰

Estos cinco modelos se diferencian entre sí en función del mayor o menor peso de los distintos componentes públicos del sistema regulatorio.

En consecuencia, el *modelo público predominante* refleja una fuerte presencia del financiamiento de origen estatal, además de restricciones importantes a los aportes privados y al gasto de campaña, lo que es congruente con la explícita exigencia de Colombia y México según la cual el financiamiento de las campañas y de la política debe ser preponderantemente gubernamental. Se suman a este primer modelo Brasil, Guatemala, Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

En el *modelo público semipredominante*, practicado sólo por un país, sigue dominando el financiamiento público cotidiano y electoral, acompañado por restricciones a los aportes privados. Sin embargo, la particularidad de este segundo modelo reside en la ausencia de límites en el control del gasto de campaña, lo que contribuye a restar algo de preponderancia a los componentes públicos del sistema regulatorio. Se trata de un modelo muy cercano al predominante, y que sólo emplea Costa Rica, una nación que pasó de la existencia de límites a las contribuciones en 2004 a su ausencia en 2010.

El *modelo público restrictivo* sólo lo practica Chile y consiste en la coexistencia de una sola forma de financiamiento público (electoral) con límites a los aportes privados y restricciones al gasto de campaña.

El cuarto modelo, aquí denominado *modelo público abierto*, se caracteriza por la existencia de una de las dos formas de financiamiento público directo (permanente o electoral), o por ambas, pero con formas desreguladas de los aportes privados y del gasto de campaña. En este modelo se incluyen seis países.

¹⁰ Es importante recalcar que, ya en 2004, el estudio *De las normas a las buenas prácticas* de (Griner y Zovatto (2004, pp. 33-34) generó un primer intento de “modelización” en términos de “opciones” institucionales, que giraban en torno a cuatro sistemas regulatorios: las opciones “sueca”, “alemana”, aquella “basada en el activismo de ciertas agencias públicas” y la “opción de la regulación diversificada”.

Finalmente, el quinto modelo es de naturaleza *privada y desregulada*, ya que se define por la ausencia de cualquier tipo de financiamiento público y su combinación con débiles regulaciones del financiamiento privado y escasos límites al gasto de campaña, lo que corresponde a los casos de Bolivia y Venezuela.

Estos cinco modelos se construyen, por consiguiente, a partir de las lógicas (públicas o privadas) predominantes que es posible detectar en cada país, así como en función de sus particulares combinaciones. En tal sentido, se trata de cinco modelos formales e institucionales, cuya verificación dependerá del real alcance del cumplimiento de cada uno de sus componentes constitutivos.

Regulando la comunicación política: ¿soluciones públicas o privadas?

Naturalmente, no todo el sistema regulatorio del financiamiento político y electoral se juega en el origen (público/privado) de las contribuciones y en los límites estipulados. Por muy decisivos que sean estos aspectos, existe una dimensión propiamente comunicacional involucrada, respecto de la cual también se observa un papel más o menos activo por parte del Estado, y que nuevamente suele involucrar el uso del dinero en la política. En tal sentido, el cuadro 2 del apéndice presenta información comparada sobre las formas y fuentes de transmisión de mensajes políticos, del que se desprende que 15 países contemplan algún tipo de franja electoral por medios públicos, de carácter obligatorio o voluntario. De estos países, ocho provienen del modelo público predominante de regulación, lo que refuerza la coherencia de dicho modelo. El resto de los países se distribuye según los cuatro otros modelos, sin llegar a abarcar a todos los países (quedan excluidos de la franja electoral por medios públicos Honduras, Costa Rica y Nicaragua). Aún más: la robustez del modelo público predominante permanece constante a propósito del carácter gratuito de la franja electoral. A partir de ese dato, la explicación de los distintos tipos y fuentes de difusión de mensajes políticos se torna mucho más contradictoria desde el punto de vista de la racionalidad de los modelos previamente señalados.

El interés de la información sobre tipos y fuentes de difusión de mensajes políticos es que de los cinco modelos de regulación, cuatro arrojan un cierto número de incongruencias (exceptuando el modelo público predominante), al explicar razonablemente bien algunos aspectos distributivos del acceso a los mensajes políticos, aunque a menudo permiten infraccio-

nes a la coherencia de cada uno de ellos. En tal sentido, estos datos deberían servir de aliciente para eventuales reformas de los modelos, en el entendido de que los esquemas públicos regulatorios de corte predominante y semipredominante siguen siendo los más coherentes.

Sin embargo, una parte importante de la comunicación política transita por canales privados, y por lo tanto pagados. ¿Qué países practican la propaganda política pagada, y cuáles lo hacen introduciendo límites? ¿Existen órganos regulatorios de las tarifas y de control de este tipo de propaganda? Para responder a estas preguntas, es conveniente detenerse en el cuadro 3 del apéndice que muestra distintas modalidades de propaganda pagada y distinguir si existen o no límites de algún tipo, regulaciones y controles.

Sólo cinco países establecen límites a la propaganda pagada como complemento de la franja gratuita, cuatro de los cuales se inscriben en el modelo público predominante. Estas cinco naciones se suman a Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que prevén límites legales a la propaganda política pagada por partidos o candidatos, y se contraponen al grupo de cuatro países que no contemplan límite alguno. Esto quiere decir que sólo cuatro países prohíben la propaganda política pagada por televisión (Chile, Brasil, México y Ecuador), lo que se explica a la luz del modelo público predominante de tres de ellos. En cuanto a la protección estatal de tarifas para la publicidad pagada, se debería esperar un fuerte impacto de los modelos públicos predominante y semipredominante, dado el ideal de justicia distributiva de las oportunidades políticas mediante regulaciones y recursos públicos que los caracteriza. Si bien la influencia en este ámbito es menor de lo esperado, pese a todo cuatro de los ocho países que contemplan protecciones tarifarias se inscriben en los modelos públicos predominante (Colombia, Guatemala y Paraguay) y semipredominante (Costa Rica), el resto provienen del modelo público abierto (El Salvador, Perú y Panamá) y del modelo privado desregulado (Bolivia, en este caso infringiendo claramente la coherencia de su modelo regulatorio). En tal sentido, los dos primeros modelos exhiben una relativa robustez en este aspecto, aunque menor a la observada en materia de prohibiciones de propaganda política pagada, las que se adaptan mucho más a la racionalidad de ambos modelos.

Tan sólo dos países se han mostrado dispuestos a normar los debates televisados entre candidatos y ambos se inscriben en el modelo público predominante (Brasil y México). La consecuencia de esta regulación tan escasamente practicada por los países estudiados es que la regla latinoamericana consiste en delegar a los partidos y equipos de campaña de los con-

tendientes esta facultad, lo que introduce un evidente predominio de las lógicas de negociación, cuyos resultados no obligan a que se reproduzca lo pactado de una elección a otra. En tal sentido, se trata de un ámbito de la competencia política ampliamente desregulado, lo que no necesariamente es negativo, puesto que hace posible las innovaciones en formato, contenido y frecuencia de los debates.

Por lo que se refiere a las regulaciones de la información de naturaleza subjetiva (sondeos de opinión), la mayoría de los países latinoamericanos (doce) establece algún tipo de límite a las encuestas, que puede referirse a asuntos de procedimiento (por ejemplo, inscripción en registros especiales de las empresas encuestadoras), y de modo más general a prohibiciones de difusión de resultados durante cierto periodo antes de la jornada electoral.

De manera complementaria, y aún más drástica, ocho países han intentado regular la calidad metodológica de las encuestas, generalmente al exigir la entrega de las fichas técnicas a los órganos contralores, y a veces su publicidad. Lo interesante es que en ambos tipos de regulaciones de las encuestas, se inscriben los países que han hecho suyo el modelo público predominante (salvo Brasil), y en un caso el esquema regulatorio semipredominante.¹¹ Conviene señalar que el establecimiento de una moratoria para la publicación de resultados de encuesta constituye una fuente de polémica en la comunidad de sociólogos y cientistas políticos, tanto en América Latina como en Europa y Estados Unidos, ya que se sostiene que limitaciones de esta naturaleza coartan la información de los electores al momento de votar, además de limitar la libertad de informar (distinta a la de ser informado). Se trata de una controversia compleja, puesto que confluyen en ella juicios normativos y científicos: según estos últimos, la difusión de resultados de encuesta inmediatamente antes de una elección puede suscitar sesgos y hasta inducir la orientación del voto (*bandwagon effect* y *underdog effect*).¹² En cuanto a los *exit polls*, éstos son normados por tan

¹¹ Aunque esto deja de ser cierto a propósito de las regulaciones de la calidad de las encuestas, puesto que sólo Costa Rica las contempla.

¹² El *bandwagon effect* ocurre cuando los resultados de encuesta muestran a un determinado candidato como ganador, lo que induciría a ciertos votantes a respaldarlo por el hecho de liderar la contienda. El *underdog effect* es exactamente inverso, puesto que consiste en que ciertas fracciones del electorado tenderían a votar por un candidato, fuera de cualquier tipo de simpatía, que es percibido como perdedor a causa de la difusión de datos de encuesta o de la anticipación del resultado por los medios de comunicación. Ambos efectos se originan en sesgos de percepción que han sido bien estudiados en psicología social (*social cognition*), en psicología política y en ciencia

sólo cuatro países, dos de los cuales también se adscriben al modelo público predominante (México y Colombia).

En síntesis, todos los modelos regulatorios exhiben una vez más un cierto número de incongruencias, aunque se aprecia una mayor robustez relativa de los modelos públicos predominante y semipredominante. En tal sentido, la información presentada en este acápite debería encontrarse en el origen de una nueva generación de reformas, que mejore la coherencia de las opciones nacionales por tales o cuales modelos regulatorios.

La publicidad del financiamiento: las características del control público sobre la rendición de cuentas

El último aspecto que cabe tomar en consideración es el referido a las formas de rendición de cuentas que cada país contempla, así como su publicidad y eficacia. ¿Quién debe divulgar? y ¿qué debe ser divulgado? Se trata de dos preguntas sumamente relevantes, ya que involucran principios de publicidad acerca de materias que deben ser sometidas al escrutinio público, especialmente cuando se refieren a la captura y uso de recursos privados.

En lo que concierne a la primera pregunta, referida a la fuente de origen de la divulgación, la gran mayoría de los países hace recaer esta función en los partidos, solos o en compañía de los candidatos, y rara vez en los organismos electorales regulatorios (lo que corresponde a Chile, Guatemala y Honduras, tres países de un total de 18). Aparentemente, esto podría estar indicando una débil penetración de los cuatro modelos de regulación pública, al no facultar a los organismos públicos para divulgar. Sin embargo, también es posible interpretar esta información desde la perspectiva del predominio de políticas de responsabilización de los propios agentes que compiten electoralmente, lo que equivaldría a privilegiar formas no mediadas de *accountability*. Naturalmente, lo que debe ser divulgado por los partidos es el dinero, a menudo acompañado de los aportes en especies, además de dos países que prevén la divulgación de los donantes (Brasil y Chile, en

política. Sobre los distintos efectos de las encuestas en el voto de los electores, el lector se podrá remitir al cuadro elaborado por Wolfgang Donsbach, publicado en el número especial de *Problèmes Politiques et Sociaux*, 884, enero de 2003, p. 111 (*Les sondages politiques*, dossier dirigido y realizado por Alain Garrigou). Sobre los sesgos de percepción que pueden permitir explicar estos efectos, véase Fiske y Taylor (1991, pp. 66 y ss.).

este último caso únicamente los donantes que optaron por no ampararse en el anonimato). Levemente distinta es la situación de los candidatos, puesto que doce países establecen que no deben divulgar nada, frente al resto de las naciones que los obligan a revelar los aportes en dinero y en especie, y en dos casos a los propios donantes. Así, la exigencia de divulgación de los aportes según candidatos y donantes no permite discriminar entre los distintos modelos regulatorios, lo que deja de ser cierto respecto de los partidos, puesto que todos los países (salvo tres, El Salvador, Uruguay y Venezuela) exigen divulgaciones para estos agentes.

Tratándose de precisar las fuentes que contribuyen con aportes y donaciones, se observa una gran heterogeneidad de situaciones, de las que no dan suficientemente cuenta los modelos regulatorios: es así como algunos países prevén el financiamiento otorgado por sindicatos, mientras que en un número de naciones bastante mayor se permiten los aportes corporativos, aunque bajo distintas modalidades (con o sin anonimato).

A la pregunta de ¿quién debe recibir los informes financieros?, se constata un cuasi monopolio de los órganos nacionales de justicia electoral, en algunos casos secundados por la Contraloría General de la República o alguna Corte de Cuentas.

La información contenida en el cuadro 4 del apéndice se refiere a aspectos más específicos de la divulgación y rendición de cuentas, como por ejemplo el tipo de control al que están sujetas las contribuciones de menor cuantía y el momento en el que son exigidos los informes financieros. Sobre esto último, una vez más se observa una gran heterogeneidad de regulaciones, puesto que algunos países exigen informes periódicos, otros lo hacen una vez concluidos los eventos eleccionarios y otros más mediante modalidades mixtas.

En cuanto a la accesibilidad y calidad de las modalidades de publicidad de los informes financieros, exceptuando el caso de tres países sobre los cuales no existe información o especificación (República Dominicana, Uruguay y Ecuador), las otras 15 naciones prevén alguna modalidad de transmisión de los informes al público. En el mejor de los casos, esta transmisión se realiza a través de políticas de transparencia activa (Panamá, Argentina, Costa Rica y Bolivia), en otras a pedido del público (generalmente en forma de copias a mano o fotocopias), y en otras más mediante mecanismos mixtos (páginas web, boletines y folletos).

Con estas distintas modalidades de transmisión, es posible responder a la pregunta referida a la calidad del acceso a los informes. Para tal efecto, a

partir de los 18 informes nacionales, los países fueron ordenados según tres criterios de dificultad (alta, media y baja) para acceder a los informes:

- seis países se caracterizan por una alta dificultad de acceso a los informes (Venezuela, Guatemala, El Salvador, Chile, Paraguay y Honduras), sin que se pueda constatar algún patrón ordenador proporcionado por tal o cual modelo regulatorio;
- cuatro países poseen mecanismos de entrega de los informes cuyo acceso es de calidad media (Colombia, Nicaragua, Brasil y México): en este segundo grupo, llama la atención que tres de los cuatro países se inscriban en el modelo público predominante (entre quienes cabría sumar a Guatemala, debido a la alta dificultad del acceso), lo que es poco coherente con la racionalidad del modelo regulatorio señalado;
- finalmente, seis países destacan por una baja dificultad de acceso.

En cuanto a la calidad de los informes, los países también fueron ordenados de acuerdo con tres criterios (calidad alta, regular y mediocre). Es así como:

- ocho países sobresalen por la alta calidad de los informes, seis de los cuales se insertan en el modelo público predominante, lo que es congruente con la racionalidad de este esquema regulatorio;
- cinco países exhiben informes de calidad regular;
- tres países se caracterizan por una muy baja calidad de los informes.

La comparación entre la calidad de acceso y la calidad de los informes arroja una importante lección: la escasa congruencia entre las calidades de acceso y contenido de los informes en lo que respecta a los modelos públicos predominante y semipredominante, en el sentido de que la calidad es menor en el primer aspecto que en el segundo. En tal sentido, el menor rendimiento de ambos modelos se refiere a la dimensión propiamente procedimental de transmisión de los informes, lo que debería encontrarse en el origen de una agenda de reformas idealmente inspirada en el principio de transparencia activa.

Finalmente, en lo que concierne a las distintas capacidades regulatorias, investigativas y sancionadoras de los organismos públicos en los casos de no divulgación de la información financiera, se observa una gran heterogeneidad de países y situaciones.

Tres grupos de países pueden ser identificados en lo que a capacidades regulatorias se refiere, todos ellos ordenados según criterios cualitativos de alta, regular y baja capacidad regulatoria:

- una importante cantidad de países (once) exhibe una alta capacidad regulatoria;
- cinco países muestran una baja capacidad de regulación.

No muy distinta es la situación de las capacidades *investigativas* de los organismos públicos, puesto que once países destacan por disponer de dichas facultades, donde sobresalen todos los países que han adoptado los modelos públicos predominante y semipredominante. Sin lugar a dudas, es en esta dimensión de auditoría e investigación que ambos modelos operan casi a pleno rendimiento.

En cuanto a las facultades sancionadoras, trece países han dotado a sus organismos reguladores con estas capacidades: siete de los ocho países del grupo de regulación pública predominante y el único país (Costa Rica) del conjunto regulatorio semipredominante, lo que refuerza aún más la coherencia de estos dos modelos.

Finalmente, los datos referidos a la frecuencia de la información que es difundida por los medios masivos de comunicación sobre financiamiento político guarda escasa relación con alguno de los modelos regulatorios. En primer lugar, porque sólo en tres países se observa una alta frecuencia, frente a una gran mayoría de casos nacionales en los que la difusión se produce con motivo de denuncias y escándalos de financiamiento irregular. En segundo lugar, porque este tipo de información sobre financiamiento político tiene más que ver con capacidades autónomas y privadas de fiscalización y control social ejercidas por los medios de comunicación, que con el carácter público o semipúblico de los medios. En tal sentido, cabría investigar sistemáticamente la estructura de propiedad de los medios en cada país, sus líneas editoriales, la imparcialidad periodística, así como sus niveles de autonomía efectiva en relación con las fuerzas políticas en cada caso nacional.

Para concluir esta sección, no hay duda de que es en el ámbito de la rendición de cuentas donde operan con mayor eficacia y coherencia los modelos regulatorios públicos de corte predominante y semipredominante. Si bien la elección de los distintos modelos son a veces el resultado de opciones intuitivas, y más generalmente traducciones institucionales de las culturas

políticas que imperan en cada país (en el sentido de que no todos los países le confieren igual importancia al componente público de la información y del control), la literatura dominante en este campo de estudio muestra que las regulaciones constituyen una dimensión esencial del correcto funcionamiento de la competencia democrática, definitivamente superior a cualquier tipo de andamiaje que confía en las virtudes de la autorregulación de todos los agentes.

Conclusiones: efectos perversos y regulaciones públicas

Los distintos modelos regulatorios del financiamiento político que se observan en América Latina se inscriben en un contexto continental que poco tiene que ver con amenazas de regresión hacia formas no democráticas de organización del poder político. Esto no quiere decir, sin embargo, que el autoritarismo haya desaparecido de la escena latinoamericana, puesto que su ocurrencia puede perfectamente manifestarse mediante formas electorales de competencia, a lo que cabría agregar la persistente amenaza del financiamiento ilícito en el continente, especialmente proveniente del narcotráfico. De allí la importancia de regular el financiamiento en los 18 países que han sido estudiados hasta ahora, y ciertamente de fortalecer los mecanismos de divulgación y rendición de cuentas ante el órgano electoral, cuya sumatoria se encuentra en el origen de la transparencia (Speck, 2009), verdadero principio organizador del futuro democrático.

Del mismo modo que en el informe de la OEA y del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral de 2004, el financiamiento mixto sigue siendo predominante en América Latina seis años más tarde, aunque bajo distintos esquemas regulatorios desde el punto de vista coercitivo y de rendición de cuentas. Entre 2004 y 2010, los 18 países estudiados han consolidado sus esquemas regulatorios, otorgándole cada vez mayor importancia y centralidad a los componentes públicos, acercándose a los modelos predominante y semipredominante. Es esta evolución del dinamismo legal la que se observa, por ejemplo, en el tipo de financiamiento público (directo e indirecto) que prevalece en la región (véase cuadro 11).

Exceptuando el caso de Bolivia, que extrañamente abandonó el esquema de financiamiento público directo entre 2004 y 2010, casi todos los países latinoamericanos tienen algún tipo de financiamiento público: es así como 16 países distribuyen directamente dinero público en materia política, y 17 lo hacen de modo indirecto.

CUADRO 11. Países con financiamiento público en América Latina según tipos de financiamiento

| País | Financiamiento público directo | Financiamiento público directo | Financiamiento público indirecto | Financiamiento público indirecto |
|-----------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| | 2004 | 2010 | 2004 | 2010 |
| Argentina | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Bolivia | Sí | No | Sí | Sí |
| Brasil | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Colombia | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Costa Rica | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Chile | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Ecuador | Sí | Sí | Sí | Sí |
| El Salvador | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Guatemala | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Honduras | Sí | Sí | Sí | Sí |
| México | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Nicaragua | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Panamá | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Paraguay | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Perú | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Rep. Dominicana | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Uruguay | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Venezuela | No | No | No | No |

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011, p. 552) y elaboración propia. *Nota:* Las casillas en gris reflejan gráficamente la evolución legal entre 2004 y 2010.

Lo mismo puede decirse de las *actividades* que son objeto de financiamiento público directo, puesto que se constata un leve aumento —entre 2004 y 2010— de los países que garantizan el financiamiento electoral y partidario, lo que corresponde a los casos de Nicaragua y Uruguay. Llama poderosamente la atención la evolución contrapuesta de Bolivia y Venezuela en lo

que se refiere al financiamiento únicamente electoral: mientras que Venezuela transitó entre 2004 y 2010 desde la ausencia de financiamiento electoral hacia su implementación, Bolivia hizo el recorrido inverso, lo que se suma al hecho de que el país altiplánico eliminó en el mismo periodo el financiamiento público directo destinado a investigación y fortalecimiento (no así Costa Rica, un país que sí lo estableció).

Sin embargo, es en el ámbito de las prohibiciones y los límites a las contribuciones en donde se observan las evoluciones más importantes. Así, cuatro nuevos países se integraron al grupo de naciones que prohíben las contribuciones según el origen (Colombia, Guatemala, Panamá y Uruguay), tres de los cuales se inscriben en el modelo público predominante, sin que se aprecien tendencias en sentido inverso. Algo distinto es el caso de los límites a las contribuciones en función del monto, puesto que se suman en el 2010 tres nuevos países (Colombia, Guatemala y Uruguay, todos adscritos al modelo público predominante) que establecen límites en esta materia, con la sola excepción de Costa Rica, que curiosamente evolucionó hacia un formato desregulado.

En su conjunto, este dinamismo legal entre 2004 y 2010 refleja una clara tendencia hacia la creciente importancia de los componentes públicos de las regulaciones, lo que explica la mayor coherencia y robustez de los modelos públicos regulatorios de corte predominante y semipredominante desde el punto de vista de las instituciones. Esto no quiere decir, sin embargo, que no existan incongruencias, ripios y vacíos tanto legales como institucionales. Al respecto, no cabe duda de que el ámbito en el que se debe avanzar mucho más es en el de rendición de cuentas y divulgación de las fuentes de financiamiento de los candidatos y de los donantes, lo que debe redundar en una consagración del principio de publicidad.

Más allá de la racionalidad intrínseca de los cinco modelos regulatorios que fue posible identificar, es importante no perder de vista la emergencia de efectos no deseados, y hasta perversos que pueden ser, pese a todo, provocados, incluso por las regulaciones aparentemente más avanzadas desde el punto de vista de la distribución equitativa de las oportunidades.

Uno de esos efectos puede ser provocado por la generalización de las elecciones primarias, tanto en el ámbito de los partidos como de las coaliciones para definir la oferta final de candidaturas a cualquier cargo de elección popular, especialmente para la Presidencia de la República. Sin duda, se trata de una alternativa deseable para quienes abogan por introducir mayores dosis de competencia en todos los niveles de elección (en este caso

democratizando el modo de generación de la oferta de candidatos de un partido o de una coalición). Sin embargo, es importante tomar en consideración que esta ampliación de la competencia, además de encarecer el costo total de las campañas y reforzar la personalización de la política en desmedro de los partidos, permite difundir la propaganda política antes del periodo legal, lo que puede introducir distorsiones cuando las elecciones primarias son voluntarias, o cuando este mecanismo de constitución de la oferta de candidaturas no es practicado por todos los agentes.

Otro eventual efecto perverso que ha sido identificado por la literatura científica se refiere a las virtudes atribuidas al establecimiento de límites a las donaciones privadas. Al trabajar sobre Estados Unidos, Lott (2000) estima que la existencia de límites tendería a provocar un aumento de la tasa de reelección de los incumbentes, tanto a escala federal como estatal. ¿Por qué? Porque si el límite a las donaciones es demasiado bajo, el incumbente (dado el alto “perfil público” del que se beneficia) podría “acumular una larga lista de donantes”, además de aumentar las contribuciones en especie (noticias favorables a su candidatura, publicidad pagada, etc.), desfavoreciendo por consiguiente al desafiante (Lott, 2000, p. 13). Si bien la crítica de Lott no es de principio,¹³ si no de montos, eso debería conducir a ser muy cautelosos con la fijación de los límites. En cualquier caso, se trata de una dimensión relevante, cuya importancia será probablemente cada vez mayor, puesto que Fisher considera que los distintos sistemas regulatorios de las donaciones en Gran Bretaña, después de haber pasado por dos periodos (uno plutocrático entre 1883 y 1922, y otro moderno a partir de 1922), han desembocado en una “nueva era”: la del financiamiento mediante contribuciones y aportes personales, a menudo a partir de enfoques comerciales de *fund-raising* (los banquetes: Fisher, 1997). Naturalmente, nada indica que América Latina escapará a estos enfoques y a los desafíos regulatorios que éstos plantean.

Un tercer efecto perverso puede derivar de la conjunción del principio de publicidad de la rendición de cuentas por parte de los partidos o los candidatos y las denuncias mediáticas por fallas en dicha rendición. Si bien el principio de publicidad y el ideal de transparencia constituyen conquistas, Scarrow pudo concluir —a propósito de los escándalos político-financieros

¹³ En cualquier caso, como bien lo recuerda Scarrow (2003, p. 120), existen muchas interpretaciones constitucionales según las cuales dar dinero para “causas políticas” es una “extensión de los derechos de libertad de opinión”.

alemanes entre 1998 y 2002— que “la transparencia sólo ha servido para socavar la confianza pública en todos los políticos” (Scarrow, 2003, p. 136). Naturalmente, este aspecto de la regulación es de muy difícil control en cuanto a sus consecuencias, al depender de la calidad investigativa y de la responsabilidad del periodismo en cada país. En tal sentido, el único mecanismo concebible para proteger a los agentes frente al uso político y mediático del principio de publicidad es la restauración, en caso de abuso o de mal uso de dicho principio, de la credibilidad y la confianza del agente que incurrió en errores o fallas. Al mismo tiempo, es imposible no percatarse del peligro que entraña, para la libertad de información, la regulación del uso de la rendición pública de cuentas.

Un cuarto efecto perverso proviene de la incidencia de las leyes de financiamiento electoral sobre las percepciones ciudadanas del gobierno democrático. Intuitivamente, se podría esperar que leyes de este tipo deberían redundar en una favorable percepción del gobierno, elevando los niveles de confianza y de eficacia política (interna y externa). Pues bien, a partir de la evidencia estadounidense, Primo y Milyo (2006, p. 36) concluyen que el efecto de las leyes de financiamiento electoral es “a veces perverso, rara vez positivo y nunca algo más que modesto” en estos aspectos entre 1952 y 2000, lo que introduce dudas acerca de la pertinencia de este tipo de legislación. No obstante, los resultados a los que estos autores llegan no resuelven la pregunta referida al tipo de políticas públicas distributivas de las oportunidades que son necesarias. Probablemente, como suele ocurrir, políticas distributivas pueden producir mayores oportunidades, sin incidir positivamente en otros aspectos deseables del funcionamiento político democrático, como por ejemplo la confianza y las percepciones de eficacia, lo que a su vez podría deberse a los rasgos del presidencialismo estadounidense, a dimensiones de cultura política y a opciones metodológicas (un análisis contextual de respuestas a preguntas de encuesta con variables en el ámbito estatal).


Al final del camino, ninguna política regulatoria, ni menos algún modelo de regulación, puede aspirar a una natural superioridad sobre esquemas rivales. Cada modelo es el reflejo, a menudo imperfecto, de concepciones de la vida que imperan en los países, y hasta de elecciones institucionales de naturaleza intuitiva. Esto obliga, por consiguiente, a justificar cada medida regulatoria a partir de principios normativos, de coherencia con el modelo adoptado, y sólo auxiliariamente aduciendo juicios empíricos. Dicho de otro modo, la controversia sobre las regulaciones del financiamiento político no

puede ser únicamente el resultado de una obra “técnica” elaborada por especialistas. En efecto, la legitimidad de un modelo se juega finalmente en la calidad de la deliberación que le antecede, inevitablemente pública e idealmente simétrica entre todas las partes.

De lo anterior se desprenden por lo menos dos grandes lecciones. La primera se refiere a una serie de preguntas cuyas respuestas aún desconocemos. ¿Existen formas democráticas específicas en el presidencialismo latinoamericano que expliquen las capacidades nacionales de reforma institucional? Al parecer no, puesto que un mismo tipo de reforma (pongamos por caso las prohibiciones a las contribuciones según el origen de las mismas) se observan tanto en presidencialismos reforzados como el chileno y en presidencialismos débiles como el boliviano. ¿Es posible advertir en el origen de las dinámicas reformistas la actuación de agentes específicos que sean ajenos a la política? Tampoco lo sabemos con certeza, puesto que la incidencia causal de movimientos sociales y de protesta, así como el papel de los intelectuales, del mundo universitario y de la prensa, no se encuentran claramente establecidos. ¿Es posible ver en la dinámica general de implementación de las reformas regulatorias en materia política y electoral un conjunto coherente de medidas, o bien innovaciones institucionales más o menos aisladas entre sí?

La respuesta sólo puede ser provisional, puesto que si bien todo indica que estamos en presencia de reformas incrementales que tienden a seguir un patrón regulatorio que le confiere cada vez más centralidad a los componentes públicos, al mismo tiempo se observa la implementación de una cierta clase de medidas que no necesariamente responde a la racionalidad de tal o cual modelo regulatorio.

Es así como, por ejemplo, la implementación por un pequeño grupo de países de medidas de discriminación positiva a favor de las mujeres o de grupos étnicos se explica más por presiones organizadas de estos actores colectivos que por afanes de coherencia de los modelos regulatorios. La segunda lección debería obligarnos a pensar que los países de la región no pueden seguir siendo concebidos como pequeñas islas que carecen de conexión con desarrollos regulatorios de naturaleza y alcance más global, lo que prefigura de ahora en adelante una nueva agenda de investigación: ya no sólo normativa y de desarrollo institucional, sino también evaluaciones empíricas cada vez más exigentes, que deberán tomar en consideración la calidad de la participación política y electoral; los fenómenos de mayor o menor volatilidad electoral en función de los esquemas regulatorios adop-

tados; los tipos de escándalos que se podrían suscitar en el futuro y las funciones que éstos cumplen y, de manera más general, las características más o menos acentuadas de la desafección democrática en América Latina, que sabemos también se observa —aunque con distintas modalidades— en los países desarrollados. 

Referencias bibliográficas

- Boudon, Raymond (1979), *Effets pervers et ordre social*, París, Presses Universitaires de France.
- Briquet, Jean-Louis (1999), “L’impératif du changement. Critique de la classe politique et renouvellement des parlementaires dans la crise italienne (1992-1994)”, en Michel Offerlé (ed.), *La profession politique. XIXème-XXème siècles*, París, Belin, pp. 255-277.
- Cheibub, José Antonio y Fernando Limongi (2002), “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”, *Annual Review of Political Science*, 5, pp. 151-179.
- Cohen, Joshua (1996), “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, en Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, pp. 95-119.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- _____ y Leonardo Morlino (eds.) (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____, Marc F. Plattner y Diego Abente Brun (eds.) (2008), *Latin America’s Struggle for Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Fisher, Justin (1997), “Donations to Political Parties”, *Parliamentary Affairs*, 50 (2), abril, pp. 235-245.
- Fiske, Susan T. y Shelley E. Taylor (1991), *Social Cognition*, Nueva York, McGraw-Hill, Inc.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds.) (2004), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José OEA-IDEA Internacional.
- Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (eds.) (2011), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de Estados Americanos y Universidad Nacional Autónoma de México.

- Lott, John R. (2000), “Empirical Evidence in the Debate on Campaign Finance Reform”, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 24 (1), otoño, pp. 9-16.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (2002), “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Pedersen, Mogens N. (1979), “The Dynamics of West European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility”, *European Journal of Political Research*, 7, pp. 1-26.
- _____ (1983), “Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations and Explanations”, en Hans Daalder y Peter Mair (eds.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, pp. 29-66.
- Pettit, Philip (1999), *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002), “Financing Politics: a Global View”, *Journal of Democracy*, 13 (4), octubre, pp. 69-86.
- Primo, David M. y Jeffrey Milyo (2006), “Campaign Finance Laws and Political Efficacy: Evidence from the States”, *Election Law Journal*, 5 (1), pp. 23-39.
- Rosanvallón, Pierre (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, París, Seuil.
- Scarrow, Susan E. (2003), “Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. Paying for Mistakes?”, *German Politics and Society*, 21 (1), primavera, pp. 119-137.
- _____ (2006), “Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?”, *West European Politics*, 29 (4), septiembre, pp. 619-639.
- Speck, Bruno Wilhelm (2009), “Proyecto CRINIS: dinero en la política, asunto de todos”, ponencia presentada en el seminario “Financiamiento electoral transparente: rescatando la experiencia internacional”, Santiago, Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP, Universidad Diego Portales.

Apéndice

CUADRO A1. El *timing* financiero de las elecciones: momentos comparados del desembolso

| | |
|--|---|
| Antes de la campaña. | Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Honduras, México, Chile (aunque no para candidaturas presidenciales), Uruguay, El Salvador, Brasil, Argentina y Ecuador. |
| Durante la campaña. | Colombia (sólo para elecciones presidenciales), Argentina, México y Brasil. |
| Después de la campaña. | Nicaragua, Colombia, Costa Rica, Chile, Panamá, Honduras, Ecuador, México, Paraguay, El Salvador, Brasil, República Dominicana y Uruguay. |
| Permanente. | Perú, Colombia, Costa Rica (si así lo decide el partido), Argentina, República Dominicana, Guatemala (si así lo determina el partido), Panamá, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay (desde 2009), Brasil y Nicaragua. |
| Ningún tipo de financiamiento público. | Bolivia y Venezuela. |

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011, pp. 558-559) y elaboración propia.

CUADRO A2. Tipos y fuentes de difusión de mensajes políticos, según criterios de acceso

| | |
|--|--|
| Franjas electorales obligatorias o voluntarias por medios públicos. | Panamá, Guatemala, Venezuela, República Dominicana, Argentina, Colombia, Bolivia, Perú, Brasil, El Salvador, Chile, Paraguay, México, Ecuador y Uruguay. |
| Franjas electorales obligatorias por medios privados. | Venezuela, Colombia, Perú, Brasil, Chile, Paraguay, México y Ecuador. |
| Franjas voluntarias por medios privados. | Colombia. |
| Franja electoral única (no pagada). | Venezuela, Brasil, Chile, México y Ecuador. |
| Franja electoral principal. | |
| Franja electoral complementaria. | Panamá, Argentina, Colombia, Bolivia, Perú y Chile (sólo en prensa escrita y radio). |
| Franja en periodos no electorales. | Colombia, Perú, Brasil (con restricciones) y México. |
| Franja totalmente gratuita. | Argentina, Bolivia, Perú, Brasil, Chile, Paraguay, México, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. |
| El estado paga por la franja u ofrece exenciones impositivas. | Venezuela, Colombia, Perú, Brasil y Ecuador. |
| Acceso a la franja por representación obtenida en votos en la elección anterior. | Argentina, Chile y México. |
| Acceso a la franja por bancas obtenidas. | Perú (franja en periodos no electorales). |
| Acceso a la franja por criterios mixtos. | Brasil. |
| Acceso a la franja mediante criterio para nuevas fuerzas partidarias. | Argentina, Chile y México. |
| Acceso sin distinciones a la franja. | Guatemala, República Dominicana, Bolivia, Perú (franja electoral), Paraguay y Ecuador. |
| Base igualitaria más algún criterio anterior. | Argentina, Colombia, Brasil y México. |
| Puramente gratuita. | Panamá, República Dominicana (en medios estatales, aunque de aplicación infrecuente), Perú, Brasil, Paraguay, México y Ecuador. |

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011, pp. 567-570) y elaboración propia.

CUADRO A3. Esquemas regulatorios comparados de la propaganda política pagada*

| | |
|--|---|
| Propaganda pagada por partidos o candidatos como complemento de la franja gratuita con límites. | México (prohibición), Paraguay (restricciones de espacio y tiempo de difusión), Perú (restricciones de tiempo de difusión), Bolivia y Colombia (número de cuñas, avisos según tiempo de campaña), Argentina (restricciones de tiempo de difusión). |
| Propaganda pagada por partidos o candidatos como opción única, pues no hay franjas: límites legales. | Honduras, Nicaragua y Costa Rica. |
| Propaganda pagada por partidos o candidatos como opción única, puesto que no hay franjas: sin límites. | El Salvador, Venezuela, Guatemala y Panamá. |
| Protección y tarifas para la publicidad pagada. | Paraguay, El Salvador, Perú, Bolivia, Colombia, Costa Rica (previa inscripción de las empresas en el Tribunal Supremo de Elecciones), Guatemala y Panamá. |
| Control de los organismos electorales de la propaganda pagada. | Honduras (tiempo y contenido), México (Instituto Federal Electoral), Paraguay (sobre los contenidos), El Salvador (sólo información de tarifas), Brasil, Perú (Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios), Nicaragua, Bolivia (Corte Nacional Electoral), Colombia, Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones), Argentina (Cuerpo de Auditores Contadores de la Cámara Nacional Electoral), Guatemala (Tribunal Supremo Electoral), Panamá (Tribunal Electoral con derecho a monitoreo). |
| Propaganda indirecta: informativos. | Chile (por medios afines), Colombia (exigencia explícita de equilibrio informativo), República Dominicana (por medios afines). |
| Propaganda indirecta: programas periodísticos. | Chile (por medios afines), Colombia (exigencia explícita de equilibrio informativo), República Dominicana (por medios afines). |
| Propaganda indirecta: otros. | |

Fuente: Elaboración propia. * No existe información para Uruguay, además de ser incompleta para República Dominicana.

CUADRO A4. Exigencias de registro de las contribuciones de menor cuantía y momentos de entrega de los informes financieros

| | |
|--|--|
| ¿Hay contribuciones de menor cuantía que no necesitan ser registradas? | Venezuela (No), Guatemala (No), Panamá (No), Argentina (No), República Dominicana (No), Costa Rica (No), Colombia (No), Bolivia (No), Nicaragua (No), Perú (Sí: contribuciones menores a 5% de la UIT), Brasil (Sí), El Salvador (No), Uruguay (Sí, contribuciones inferiores a 300 dólares), Chile (Sí, dependiendo de la elección), Paraguay (No), México (Sí, colectas), Ecuador (No), Honduras (No). |
| ¿Cuándo son exigidos los informes financieros? | Venezuela (60 días después de la elección), Guatemala (antes y después de la elección + informes anuales), Panamá (trimestralmente), Argentina (antes y después de las elecciones), República Dominicana (tres meses después de las elecciones y hasta dos meses después del cierre del año), Costa Rica (mensualmente en año electoral y trimestralmente fuera de él), Colombia (un mes después de la elección), Bolivia (no aplica), Nicaragua (dos informes parciales antes de las elecciones y un informe final después), Perú (semestral), Brasil (anualmente), El Salvador (sin información), Uruguay ("dentro de los plazos establecidos"), Chile (34 días después de la elección), Paraguay (60 días después de la elección), México (antes y después de la elección + informe anual), Ecuador (90 días después de la elección), Honduras (después de las elecciones). |

Fuente: Elaboración propia.