

Date Printed: 11/06/2008

JTS Box Number: IFES_12
Tab Number: 37
Document Title: El Financiamiento de las Campanas
Electoral Memoria, Caracas, Venezuela:
Document Date: 1998
Document Country: Venezuela
IFES ID: R01914



* 9 0 A 4 E 6 8 0 - 5 D 9 4 - 4 A F 9 - A C 7 2 - 8 B 2 C D 2 0 F E F 2 3 *

CONFERENCIA

El Financiamiento de las Campañas Electorales

Memoria

CARACAS, VENEZUELA

15 Y 16 DE JUNIO DE 1998

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE VENEZUELA



CONFERENCIA
EL FINANCIAMIENTO DE
LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

MEMORIA

CONFERENCIA
EL FINANCIAMIENTO DE
LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

MEMORIA

Editado por:
Noy E. Villalobos Echeverría

Fundación Internacional para Sistemas Electorales





Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones expresadas son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

Primera Edición: 1998

FUNDACION INTERNACIONAL PARA SISTEMAS ELECTORALES

1101 15th St. Suite 300, N.W.

Washington, D.C. 20005

Tel: 202-828-8507. Fax: 202-452-0804

CONTENIDO

PRESENTACION	9
DISCURSOS INAUGURALES	11
<i>Embajador George F. Jones</i>	13
<i>Doctor Rafael Parra Pérez</i>	17
SISTEMAS ELECTORALES Y FINANCIAMIENTO	21
Sistemas Electorales y Financiamiento de la Actividad Partidista, <i>José Enrique Molina</i>	23
Sistemas Electorales y Financiamiento de Partidos Políticos, <i>Luis Alberto Cordero</i>	35
El Financiamiento Público en el Sistema Electoral Mexicano, <i>Arturo Sánchez Gutiérrez</i>	49
EL FINANCIAMIENTO PUBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL	75
El Financiamiento Público y la Sociedad Civil, <i>Luis Moreno Ocampo</i>	77
El Financiamiento Público y la Sociedad Civil en Venezuela, <i>Cira Romero</i>	87

LA REGULACION DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL	95
La Reglamentación de la Financiación de Partidos Políticos y de Campañas Electorales en la Agenda de la Gobernabilidad Democrática, <i>Gabriel Murillo Castaño</i>	97
La Posible Reglamentación del Financiamiento Electoral y de Partidos Políticos en Venezuela, <i>Humberto Njaim</i>	113
Regulación del Financiamiento Electoral, <i>Orlando Contreras Pulido</i>	125
LATRANSAPARENCIA DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION	135
El Papel de la Prensa en el Tema del Financiamiento de las Campañas Políticas, <i>Carlos Subero</i>	137
Transparencia del Financiamiento de las Campañas Políticas y los Medios de Comunicación en Venezuela: De las Palabras a los Hechos, <i>Angel E. Alvarez</i>	149
LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL PROYECTO DE LEY SOBRE EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL	179
Movimiento de Integridad Nacional, <i>Gonzalo Pérez Hernández</i>	181
Patria Para Todos, <i>Nelly Páez</i>	185
Acción Democrática, <i>David Morales Bello</i>	189
COPEI, <i>Ildemaro Martínez</i>	193
Movimiento al Socialismo, <i>Rafael Simón Jiménez</i>	197
Causa R, <i>Andrés Delmont</i>	201
Convergencia, <i>Miguel López Ruiz</i>	205

PRESENTACION

Actualmente, el tema del financiamiento de las campañas electorales es motivo de preocupación a nivel mundial. El costo cada día más alto de las campañas, debido primordialmente a los altos precios de la publicidad, ha aumentado proporcionalmente la demanda de fondos para cubrir estas actividades. Ante la ausencia de normas y limitaciones legales, el financiamiento puede llegar a niveles inauditos y puede provenir de fuentes sumamente dudosas. La solución a este creciente problema es la estricta regulación del financiamiento electoral. No es suficiente establecer leyes que sancionen delitos de esta índole, las leyes se deben cumplir y poner en práctica. Tampoco basta, como se ha visto en Estados Unidos, con proveer financiamiento público, creyendo que así se ha eliminado el uso de fondos privados. Los partidos políticos, la sociedad civil y los medios de comunicación deben jugar un papel de fiscalización para evitar que el financiamiento ilícito penetre los procesos electorales.

Dado que el Congreso de la República de Venezuela inició discusiones sobre un proyecto de Ley sobre Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales y el Consejo Nacional Electoral de Venezuela propusieron realizar una conferencia sobre el tema con el objetivo de proveer una perspectiva comparada sobre las experiencias de otros países del continente; generar diálogo y una discusión informada sobre el Proyecto de Ley, y conocer los distintos puntos de vista de los partidos políticos venezolanos con respecto al Proyecto de Ley.

La Conferencia sobre el Financiamiento de las Campañas Electorales se llevó a cabo en Caracas, Venezuela, el 15 y 16 de junio de 1998. Esta exitosa conferencia fue el resultado de una estrecha colaboración entre el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la Agencia de Información de los Estados Unidos

Presentación

(USIA) y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

En esta conferencia participaron reconocidos expertos internacionales y destacados representantes venezolanos de la sociedad civil, de los medios de comunicación y de los partidos políticos con representación ante el Consejo Nacional Electoral. Hubo una amplia gama de asistentes en la conferencia, incluyendo miembros del legislativo, representantes de partidos políticos, miembros del Consejo Nacional Electoral, representantes de la sociedad civil, académicos y miembros de los medios de comunicación, entre otros.

Este libro que ahora se presenta, recoge las intervenciones de los expositores. En él se podrá apreciar el alto nivel de la discusión y la importancia del tema no sólo para Venezuela, sino para el hemisferio entero. Controlar y regular el financiamiento electoral significará un paso en favor de la transparencia en los procesos electorales y un importante avance para la consolidación de la democracia en nuestros países.

IFES quiere agradecer a la Agencia de Información de los Estados Unidos por su colaboración y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional por su generosa contribución al simposio y a la publicación de este libro. IFES también quiere expresar su sincero aprecio al Consejo Nacional Electoral de Venezuela y a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado por el indispensable apoyo y colaboración prestada en la realización de la conferencia. Finalmente, IFES agradece a cada uno de los participantes y a las personas que hicieron posible este evento.

DISCURSOS INAUGURALES

Doctor Rafael Parra Pérez, Presidente del Consejo Nacional Electoral,
Miembros del Consejo Nacional Electoral,
Distinguidos Invitados:

Es un gran honor para mí dar inicio a esta conferencia y es un gran placer estar de regreso en Caracas. Esto para mí es como regresar a casa. Tal como indicó el moderador yo fui miembro del servicio diplomático norteamericano, y uno de mis primeros nombramientos fue aquí en la embajada americana en Caracas hace unos treinta años. Tengo un gran afecto y buenos recuerdos de Venezuela.

En inglés tenemos un refrán que dice que la victoria tiene mil padres mientras que la derrota es huérfana. Como este evento tiene cuatro padres podemos decir, evidentemente, que estamos en camino a la victoria. Como ustedes saben esta conferencia es una colaboración entre IFES, COPRE, el Consejo Nacional Electoral y la Embajada de los Estados Unidos en Venezuela. Además, es un buen ejemplo de cómo cuatro organizaciones muy distintas pueden trabajar conjuntamente para lograr un objetivo común, como ha sido la realización de este evento. La participación de cada uno de estos organismos ha sido absolutamente esencial. No hubiéramos podido organizarlo sin todos ellos.

Sin embargo, quisiera destacar especialmente el apoyo que el Embajador de los Estados Unidos de América en Venezuela, el señor John Maisto, ha dado a este proyecto. Fue su aceptación y su entusiasmo ante la idea inicial que le presentó IFES lo que hizo posible este proyecto. Sin su apoyo al igual que el del Servicio de Información de la Embajada de los Estados Unidos no estaríamos celebrando este importante evento.

Quisiera aprovechar esta ocasión para hablar acerca de IFES, ya que ustedes quizás no conocen bien nuestra institución. IFES es una fundación privada sin fines de lucro con sede en la ciudad de Washington que tiene veinte oficinas alrededor del mundo. Se fundó hace once años en 1987 con el

propósito de apoyar la creciente ola democratizadora que había comenzando alrededor del mundo; nuestro objetivo es ayudar a las nuevas democracias, tanto las emergentes como las ya establecidas, sobre todo a través de los mecanismos electorales, al proporcionar asistencia técnica a los organismos electorales de las nuevas democracias y ayudar a las democracias ya establecidas para hacer más eficiente el acto electoral. Como ustedes saben, una elección no implica total democracia. Sin embargo, sería una contradicción decir que sin elecciones, sin la oportunidad para que los ciudadanos de un país elijan a quienes les gobiernan, existe democracia. Nuestro objetivo en IFES es ayudar para que ese acto de elegir sea lo más eficiente, lo más fiel y lo más verdadero posible.

Durante hoy y mañana escucharán a un grupo de distinguidos panelistas que presentarán una serie de ideas y ponencias mucho mejores que cualquier contribución que yo pudiera hacer. No obstante, quisiera aprovechar esta oportunidad para contribuir a este diálogo, contribuir a esta conferencia con un par de ideas, bastante obvias por cierto, pero que quizás sirvan como introducción para estas discusiones. La primera idea es que la solución al problema del financiamiento de campañas no se puede ni exportar ni importar. Ustedes van a oír hablar de diversas soluciones y reglamentos del financiamiento de campañas que existen en otros países. Tenemos aquí distinguidos conferencistas de México, Colombia, Argentina, Costa Rica y los Estados Unidos, pero la solución que ustedes encuentren tiene que ser una solución venezolana.

Estamos celebrando este evento porque sabemos que actualmente el Congreso de Venezuela está considerando una ley de financiamiento de campañas. La ley que ustedes desarrollen tiene que adaptarse a la realidad venezolana. Nosotros los extranjeros solamente podemos ayudarles a enriquecer este diálogo venezolano con algunos ejemplos de cómo han tratado el mismo problema en otros países. Por cierto, hemos visto que éste es un tema de gran interés en toda América. Todos los países están interesados en limitar la influencia indebida y la corrupción que viene del financiamiento de campañas que no tiene limitaciones ni regulaciones. Cada país tiene que encontrar su propia solución.

El segundo punto que quisiera mencionar es que cualquier solución que ustedes encuentren para Venezuela no es, ni puede ser, una solución fácil ni sencilla. Incluso el error más grave que se puede cometer es creer que

hay una solución fácil para este problema. Hay quienes piensan que el financiamiento público de las campañas políticas puede por sí solo eliminar toda la influencia indebida, es decir, aquella influencia de intereses particulares en el sistema político. Basta con ver el ejemplo de los Estados Unidos, donde tenemos financiamiento público para las campañas presidenciales. Sin embargo, el financiamiento privado ha encontrado maneras de participar e influir sobre las campañas políticas, a pesar de que la campaña presidencial es financiada en su totalidad por los contribuyentes. Como pueden ver, es un error pensar que las regulaciones pueden solucionar por sí solas todo el problema.

Los dejo con esos pensamientos para iniciar un interesante y provechoso diálogo sobre el tema. Tengo la esperanza que este evento nos lleve a una conversación amena y beneficiosa para Venezuela.

Muchísimas gracias.

*Embajador George F. Jones,
Director de la División de América Latina y el Caribe
Fundación Internacional para Sistemas Electorales*

Señores Miembros del Consejo Nacional Electoral,
Embajador George Jones, Representante de IFES,
Dignos y Distinguidos Panelistas,
Conferencistas,
Auspiciadores,
Señoras y Señores:

Para inaugurar esta conferencia, que es esencialmente una mesa de trabajo, quiero comenzar en primer lugar destacando la importancia del tema en todos los aspectos de plena actualidad para el país. Actualmente el Congreso Venezolano está evaluando un proyecto de ley sobre financiamiento de partidos. En materia de financiamiento tenemos dos aspectos diferentes: primero el financiamiento de campañas que es el financiamiento político y segundo el financiamiento de partidos, que también es un financiamiento político. Quizás aquellos aspectos más inmediatos son los que pueden pasar desapercibidos. Por eso los aportes de los distinguidos invitados extranjeros que compartirán las experiencias de sus países, nos ayudarán eficazmente a crear nuestro propio resultado venezolano que tome en cuenta nuestras particularidades.

En este aspecto quisiera hacer dos observaciones fundamentales. En primer lugar, el significado de la acción política en Venezuela, que tiene características diferentes a los demás países del entorno inmediato y en el plano universal. Venezuela tiene una característica esencial en su economía: el peso de la economía estatal, de la economía pública que deriva de nuestra condición de país minero y petrolero. A lo largo de nuestra historia estos bienes han sido propiedad del Estado, de lo cual se deriva que el subsuelo pertenece al Estado y, por lo tanto, la riqueza es nacional.

Esto para nosotros en la cotidianeidad es una verdad de Perogrullo, es decir, es una realidad en la cual vivimos pero que casi no percibimos. El hecho es que por esta razón el Estado en Venezuela es, como institución, el garantizador de la vida social y la vida política, lo cual le otorga un gran

peso que no tiene en otras latitudes. El venezolano vive de la riqueza pública; no exclusivamente de ella, pero el peso del aporte institucional estatal a la economía general del país es de tal magnitud que la empresa esencial del país es el Estado. Hasta cierta medida la actividad privada depende del gasto público para las actividades económicas y sociales. Es natural, entonces, que la preocupación por lo político sea para el venezolano una preocupación esencial, una preocupación de primer orden.

Los partidos y las campañas electorales en el sistema democrático son los actores primordiales de la institucionalidad pública y, en consecuencia, todo lo que tiene que ver con la existencia de los partidos y el proceso electoral pasa a un primer plano como en ninguna otra parte en la vida venezolana. El intervenir en el Estado, el orientar la política y el orientar la actividad económica significan para el venezolano una elección esencial sobre su economía. Por esta razón, es en Venezuela donde se percibe con mayor incidencia la preocupación por la conformación de ese factor político, que son las organizaciones de partido y otras organizaciones que integran la institución pública.

Por otra parte, otra de esas cosas inmediatas de la vida que a veces no percibimos es la distinción entre lo público y lo privado. La verdad es que las definiciones han fracasado y la distinción entre lo público y lo privado en lugar de conceptual y lógica es esencialmente histórica y circunstancial. La noción de público como todos lo sabemos deriva de la noción de pueblo; es la adjetivación del sustantivo pueblo. La noción de pueblo ha evolucionado en los distintos períodos de la historia con significados totalmente diferentes: el pueblo como etnia; el pueblo como clase; el pueblo como grupo de habitantes sobre un mismo territorio; el pueblo que desaparece en el Estado moderno detrás de la conformación territorial de la estructura política moderna. De este modo prácticamente pierde su rostro y su identidad porque pueblo se hace sinónimo de ciudadanía, ciudadanía de nacionalidad y nacionalidad de simple circunstancia de permanencia más o menos estable en un territorio, con una estructura jurídica y organización de poder público que se extiende a los límites únicamente del territorio. El Estado territorial moderno ha desfigurado las condiciones de la existencia humana, escondiéndolas detrás de esa mancha en un mapa a través de la cual nosotros tratamos de identificar o tener una idea de la noción de territorio.

Esa estructuración del pueblo en sus intereses concretos y particulares tiene una manifestación esencial en la vida política, en la estructuración precisamente de los partidos y los grupos que van a conformar. Las manifestaciones de ideología, de interés en el orden político y, por supuesto, la diferencia entre lo público y lo privado, entra aquí en crisis. Para nosotros es casi indiscutible que la organización de los partidos políticos conforma instituciones públicas que están regidas por el derecho público. Sin embargo, el partido político no tiene una definición pura o sencilla. Al lado del partido político en su nominación individual están todas las agrupaciones de intereses sociales, de medios o de recursos que la sociedad configura en distintas escalas y que se vinculan en una forma más o menos estrecha con la integración de los partidos políticos. Por lo tanto, el problema del financiamiento de campañas y financiamiento de partidos políticos no es tan sencillo como la referencia pura y simple a los recursos económicos de esa institución nominada bajo un determinado apelativo político.

En Venezuela los grupos de electores, las asociaciones de vecinos, los medios de comunidad más pequeños, las organizaciones de empresarios, las organizaciones sindicales y las organizaciones sociales del trabajo, entre otros, en cierta manera conforman la estructura inmediata vecina de los partidos políticos. Y si entre nosotros ese actor económico esencial del Estado tiene la magnitud que hemos señalado en la primera parte de la intervención, entonces todas esas estructuras sociales de la periferia de la organización de los partidos políticos se politizan altamente.

A nosotros nos llama la atención cómo se vota por partidos en los colegios profesionales, se vota por los partidos en las universidades, se vota por partidos en las unidades de vecinos, se vota por partidos y por nominaciones partidistas y se configuran los intereses en torno a las nominaciones partidistas en casi todos los estratos de la estructura social. Que tengan una importancia económica o que tengan una importancia de acción social. El venezolano paga impuestos devolviéndole en buena parte al Estado lo que de él ha recibido. El impuesto entre nosotros tiene una función totalmente diferente al punto de vista esencial económico que tiene en otros países, en donde la productividad es privada. Asimismo, valga la analogía, la actividad del venezolano en todas las estructuras sociales se conecta con lo político en la medida en que lo político es esencial para su existencia y para su subsistencia. Por eso el tema de la

organización de los partidos es vital para nuestra concepción social general, por una parte, y por la otra el financiamiento a los partidos es un tema que tiene la misma importancia e incidencia. No quiero entrar en los análisis ya inmediatos de las alternativas para el control del financiamiento de partidos y de financiamiento del proceso electoral; esa es la materia precisamente de las conferencias posteriores. Con esta introducción, he querido solamente poner de relieve para los participantes que han venido de otros países, estas características particulares de nuestra idiosincrasia, de nuestra estructura social y de nuestra base económica, para que les ayude a reflexionar con propiedad en las soluciones, en los medios y en los recursos que se nos puedan sugerir.

Muchas gracias.

Doctor Rafael Parra Pérez
Presidente
Consejo Nacional Electoral de Venezuela

SISTEMAS ELECTORALES Y
FINANCIAMIENTO

SISTEMAS ELECTORALES Y FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD PARTIDISTA

José Enrique Molina

Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la manera como la adopción de una u otra modalidad de sistema electoral genera condiciones que deben ser tomadas en cuenta para la determinación del esquema de regulación del financiamiento de la actividad partidista, porque tiene efectos importantes sobre su funcionamiento y sobre la posibilidad de que cumpla con las metas para las cuales se establece. Es decir, asumiremos al sistema electoral como un factor que opera sobre el financiamiento de los partidos generando un marco orientador para el mismo y afectando su eficacia. Eficacia con relación al fin de la regulación del financiamiento público y privado. Asumimos que este fin es generar condiciones justas para la competencia entre los actores políticos, impidiendo el desarrollo de ventajas indebidas para unos en perjuicio de otros (Pizarro, 1997, 132).

En la literatura no es usual que se adopte esta postura de considerar al financiamiento de la política como una variable dependiente, y al sistema electoral como variable independiente. En general, los trabajos publicados se orientan a describir las diversas modalidades de financiamiento adoptadas por las democracias modernas y a explorar sus consecuencias sobre el sistema político (Alexander, 1989; Navas, 1993; Alvarez, 1995 y 1997; Ferreira, 1997; Njaim, 1997). Una excepción es el trabajo de Pilar del Castillo (1991) quién considera que los sistemas electorales de proporcionalidad impura (Nohlen, 1988) al asociarse a sistemas de financiamiento que distribuyen recursos públicos sobre la base de la fuerza parlamentaria de los partidos, tienden a violar el principio de la "neutralidad

del dinero público” (Castillo, 1991, p.119) y a favorecer a las organizaciones mayoritarias.

El sistema electoral supone la adopción de un principio general en materia de representación política. Así los sistemas mayoritarios se orientan hacia la búsqueda de gobiernos de mayoría, mientras que los de representación proporcional persiguen que los cuerpos deliberantes reflejen la composición política del electorado. En el trabajo analizaremos las restricciones y consecuencias que la adopción de uno u otro implican para el financiamiento. Igualmente, y en parte como consecuencia de estos principios básicos, los sistemas electorales generan para los sistemas políticos problemas de representatividad o gobernabilidad que pudieran ser acentuados o neutralizados por el esquema de financiamiento público, y que por lo tanto deben tomarse en cuenta. En particular estudiaremos las derivaciones que tienen para el financiamiento los siguiente aspectos del sistema electoral: mayoría exigida para la elección presidencial (absoluta o relativa); las modalidades de voto personalizado, y la existencia de elecciones para entes descentralizados.

2. Financiamiento y Principio de Representación Electoral

Tal como lo indicamos, los sistemas electorales de acuerdo al principio de representación que han adoptado se clasifican en proporcionales o mayoritarios (Nohlen, 1988). En la aplicación práctica de estos principios los legisladores intentan lograr un equilibrio entre la representatividad, que viene dada por la presencia en los cuerpos deliberantes de todos los sectores con apoyo significativo, y la gobernabilidad que vendría dada por gobiernos con una alta posibilidad de desarrollar sus programas debido a su presencia dominante o muy fuerte en el poder legislativo¹.

Dentro de la búsqueda de este equilibrio, los sistemas proporcionales tienden a favorecer la representatividad, y los mayoritarios la gobernabilidad. Ello trae consecuencias en materia de financiamiento.

Financiamiento y representación proporcional

El esquema de financiamiento público que se adopte, a fin de ser coherente con la representación proporcional, debería buscar ser inclusivo, favoreciendo a todas las organizaciones significativas, sin incluir sólo a las mayoritarias excluyendo al resto. Ello implica que el financiamiento

público debería otorgarse en proporción a la fuerza electoral de las distintas organizaciones, sin barreras excluyentes elevadas.

La Ley Orgánica del Sufragio venezolana estableció hasta 1997 que el financiamiento para campañas electorales se otorgaba sólo a las organizaciones que hubieran alcanzado más del 5 por ciento de los votos. Entre 1973 y 1988 fueron sólo tres partidos. En 1993 fueron cinco. Ello no parece en armonía con la generosidad del sistema de representación proporcional venezolano que exige sólo 0.55 por ciento de los votos nacionales para acceder a un cargo en la Cámara de Diputados. De allí que resulte más coherente con el sistema electoral la norma prevista en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política vigente² que ordena distribuir el financiamiento público directo entre todos los partidos políticos nacionales en proporción a su votación. La misma ley dispone que el financiamiento indirecto (acceso a la radio y la televisión comercial pagado por el Consejo Nacional Electoral, así como en los medios de comunicación de propiedad pública³) beneficiará a las organizaciones representadas en este organismo. Esta representación está limitada a los partidos que hayan alcanzado el 3 por ciento de los votos en las elecciones previas para la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, pero los partidos minoritarios pueden conjugarse de modo que logren sumar esta cifra y así solicitar un representante en el Consejo Nacional Electoral, y en consecuencia tener acceso al financiamiento indirecto.

El problema que usualmente presentan los sistemas de representación proporcional es el peligro de que se genere una excesiva fraccionización del Congreso. Ello podría dificultar la gobernabilidad en la medida en que obstaculice la conformación de mayorías estables en acuerdo con el ejecutivo. De modo que debe buscarse un equilibrio, como hemos dicho, entre la representatividad y la formación de mayorías. A ello puede contribuir el esquema de financiamiento en la medida en que siendo inclusivo no lo sea en exceso. Ello implica que si bien deben evitarse las barreras elevadas para tener acceso a los fondos públicos, podrían establecerse límites moderados que sirvan de disuasivo a un excesivo fraccionamiento. En el caso venezolano, limitar el acceso al financiamiento público a quienes alcancen un cargo parlamentario, o tengan un apoyo equivalente reflejado en intenciones voluntarias de aporte, pudiera ser apropiado. En Venezuela para obtener un escaño en la Cámara de Diputados basta el 0.55 por ciento de los votos. El número promedio de organizaciones

que han logrado acceso a la Cámara de Diputados en cada elección desde 1973 hasta el presente es de once (Molina, 1991, p. 73). De modo que este sería el número aproximado de organizaciones que tendrían acceso al dinero del Estado.

Financiamiento y sistemas mayoritarios

En el caso de sistemas mayoritarios, presentes en América Latina sólo en Haití y México, la situación es el anverso de la anterior. El objetivo es lograr gobernabilidad mediante gobiernos de mayoría, y el peligro es menoscabar demasiado la representatividad, excluyendo fuerzas de cierta significación y obstaculizando indebidamente el surgimiento de nuevas organizaciones.

Dado el objetivo mayoritario, parecería coherente en países con estos sistemas electorales que el financiamiento público tenga límites de acceso más estrictos que en el caso anterior, pero sin restringirlo sólo a las fuerzas con presencia parlamentaria, que en este caso tienden a ser muy pocas. Debe recordarse, que en estos sistemas partidos que alcanzan votaciones nacionales de hasta el 15 por ciento, y aún más, corren un peligro inminente de no obtener ningún escaño, o lograrlos en una proporción muy por debajo de su apoyo popular (Molina y Hernández, 1993).

3. Mayoría Exigida para la Elección Presidencial

La realización de elecciones presidenciales, además de las parlamentarias, plantea algunos temas relevantes en materia de financiamiento. Cuando se toma como base para distribuir el aporte del Estado la votación obtenida en la elección⁴, y las presidenciales se celebran conjuntamente con las legislativas, debe decidirse cual de las dos tomar como referencia. En las presidenciales, especialmente si el sistema es de mayoría relativa a una sola vuelta, la concentración del voto tiende a ser mayor que en las parlamentarias. De modo que tomarlas como base tiende a favorecer a las fuerzas mayoritarias. Un buen equilibrio entre representatividad y gobernabilidad parecería distribuir la mitad del aporte con base en los resultados presidenciales, y la otra mitad tomando como referente los resultados de la elección legislativa.

En caso de que se establezca la posibilidad de una segunda vuelta si ninguno de los candidatos obtiene la votación requerida para ganar en la

primera, el financiamiento debe distribuirse entre las dos elecciones. Debe reservarse una parte de los recursos, a fin de también procurar en la segunda vuelta que el aporte público permita un adecuado equilibrio, y garantice que los electores estén informados suficientemente de los planteamientos de ambos candidatos.

4. Financiamiento y Voto Personalizado

Hoy en día en muchas partes del mundo, y también en algunos países latinoamericanos, la competencia electoral parlamentaria no solamente es entre partidos sino también individualmente entre candidatos. Y aún entre los candidatos de un mismo partido por los cargos que este obtenga, cuando se establecen sistemas de voto preferencial como en Chile, Perú y Brasil, o de mayoría en circuitos plurinominales como en Venezuela en la reciente Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997. La competencia entre candidatos de un mismo partido plantea especiales problemas en materia de financiamiento.

Cuando los candidatos de un mismo partido compiten entre sí por los cargos del partido es necesario regular estas campañas particulares, a fin de evitar la competencia desleal y la desigualdad de oportunidades en favor de los candidatos con respaldo del aparato partidista o con mayores recursos económicos. No puede prohibirse la campaña individualizada, de lo contrario no tendría objeto permitir a los electores que seleccionen entre los candidatos de un mismo partido. Si el sistema propone la competencia entre candidatos de un mismo partido, entonces debe permitirse el financiamiento y la campaña individual, pero reguladas a fin de que no se produzcan graves distorsiones al proceso democrático. Los límites al gasto deben ser estrictos, pero sin impedir que los mensajes particulares de los candidatos puedan llegar a la población. Es imprescindible que el financiamiento sea transparente, porque las candidaturas individualizadas brindan la mejor oportunidad a quienes con propósitos torcidos buscan congraciarse con dirigentes políticos.

Por otra parte, en el caso del financiamiento público, al existir competencia entre los candidatos de un mismo partido, debe tenerse especial cuidado con los recursos que se otorgan al partido. Existe el peligro de que las direcciones nacionales o locales los distribuyan en forma desigual, y favorezcan las campañas de algunos candidatos en desmedro de otros.

Las normas que se dicten deben establecer claramente el derecho de todos los candidatos individuales del partido, a recibir un trato igualitario en materia de financiamiento por parte de sus organizaciones. Al mismo tiempo, deben establecerse mecanismos expeditos para que se corrija administrativa o jurisdiccionalmente cualquier situación de injusticia que se presente.

Es de hacer notar que la mayor crítica contra los sistemas electorales que establecen mecanismos que implican la competencia entre sí de los candidatos de un mismo partido, es que se propicia el fraccionamiento interno de las organizaciones y se resquebraja su disciplina (Mainwaring y Shugart, 1997, pp. 421-429). Este peligro sería aún mayor si mediante un financiamiento desigual se generan conflictos relativos a la posible discriminación en favor de unos candidatos por parte de la organización misma. Al regular en forma estricta la competencia intrapartidista se contribuye a conjurar, al menos parcialmente este problema.

La recientemente promulgada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, establece la posibilidad de circunscripciones plurinominales para seleccionar los cargos personalizados para la Cámara de Diputados y las Asambleas Legislativas, así como para los Concejos Municipales. En el caso de la Cámara de Diputados y las Asambleas Legislativas, la mitad de los cargos se elige en forma personalizada, mientras que la otra mitad mediante listas. En el caso de los Concejos Municipales, dos terceras partes de los cargos son personalizados y una tercera parte mediante listas. En el caso de los cargos personalizados el Consejo Nacional Electoral debe diseñar los circuitos en que se escogerán estos cargos. Los circuitos pueden ser plurinominales, y no se pueden dividir los municipios para las asambleas legislativas o Cámara de Diputados, ni las parroquias en el caso de los Concejos Municipales. Si estas entidades, parroquias o municipios, en la elección respectiva, tienen una población suficiente para dos o más cargos personalizados, estos deberán elegirse conjuntamente. De modo que en las grandes ciudades lo usual será que en un mismo circuito se elijan varios cargos por votación personalizada. Según el sistema establecido, cada partido presenta tantos candidatos en el circuito como cargos nominales vayan a elegirse. Los electores votan por sus candidatos preferidos, hasta el número que deba elegirse, pueden combinar candidatos de varios partidos. Resultan elegidos los que obtengan las mayores votaciones. Esto implica que cada candidato de un partido está compitiendo contra todos los demás candidatos, los de su partido igual que los de

otros. Es decir, habrá competencia intrapartidista lo que plantea la necesidad en Venezuela de regular las campañas individuales y su financiamiento, así como de establecer normas claras para que los partidos distribuyan los recursos públicos que obtengan en forma equitativa entre sus candidatos, sin discriminación.

5. Financiamiento de los Partidos y Elecciones para Entes Descentralizados

La realización de elecciones para entes descentralizados (municipalidades, provincias, estados, etc.), plantea dos temas de interés en materia de financiamiento público de las campañas electorales y los partidos. En primer lugar, debe decidirse cual es la elección de referencia para distribuir el financiamiento en las elecciones sub-nacionales, los resultados electorales nacionales o los específicos del nivel del cual se trata. En segundo lugar, debe establecerse si el financiamiento público se entrega a las direcciones nacionales de los partidos, o a la dirección correspondiente al nivel de la elección.

En cuanto a la elección de referencia para la distribución del financiamiento, lo justo es que ésta sea la que corresponda al nivel del cual se trata. Para una elección regional o municipal la distribución de los recursos públicos debería realizarse con base en los resultados de esa elección misma. No debería tomarse la elección nacional, como desafortunadamente hace la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de Venezuela (artículo 283). Tomar la elección nacional implica dejar fuera a los partidos estrictamente regionales, y al mismo tiempo favorecer indebidamente a las mayorías nacionales, en contra de las especificidades regionales. La descentralización conlleva el respeto a estas particularidades, y una forma de hacerlo es precisamente reconocerlas ajustando el financiamiento a la realidad política de cada entidad sub-nacional. En especial debe destacarse que si el financiamiento toma como base una elección nacional anterior se deja fuera, como dijimos, a las organizaciones estrictamente regionales que sólo participan en las elecciones para gobernadores, alcaldes, asambleas legislativas y concejos. Esto es injusto, y teóricamente podría implicar dejar fuera a las fuerzas mayoritarias para la elección correspondiente. De modo que lo aconsejable parece ser tomar como base para la distribución de fondos públicos en elecciones subnacionales, a los resultados acaecidos al nivel correspondiente, preferiblemente en la misma elección⁵.

El otro punto con relación a las elecciones de entes descentralizados es el relativo a si el financiamiento público se otorga a las direcciones nacionales de los partidos, o a sus direcciones regionales y locales. En un proceso de descentralización, en el cual se procura reforzar la autonomía regional y local parece aconsejable que el financiamiento vaya directamente a las instancias subnacionales, con base en los resultados de cada entidad, tal como se señaló antes. Lo contrario, otorgarlo a las direcciones nacionales, resulta contradictorio al proceso de descentralización, ya que no estimula el desarrollo autónomo de la política regional y local, sino que consolida la dependencia respecto a la política nacional. En Venezuela, desafortunadamente, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política no previó la distribución descentralizada del financiamiento para elecciones regionales y locales, como tampoco lo hace el Proyecto de Ley sobre Regulación y Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales. Este último, reconociendo el problema aquí planteado, se limita en su artículo 7 a disponer que: "El financiamiento público deberá ser distribuido equitativamente por los partidos políticos entre sus organizaciones nacionales, estatales y locales". Esta disposición no es suficiente y será más una fuente de conflictos que de soluciones. A fin de contribuir a la descentralización parece preferible que el monto total para el financiamiento de una elección subnacional se distribuya entre los estados o municipios, proporcionalmente a sus electores, y luego las Juntas Electorales respectivas lo adjudiquen a los partidos con base en su votación.

6. Conclusiones

Como hemos visto, las características del sistema electoral que se haya adoptado en el país deben ser tomadas en cuenta a la hora de pensar en la regulación del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. De ellas se derivan principios generales sobre el sistema político y el sistema de partidos con los cuales deben estar en armonía las normas sobre financiamiento.

El sistema de financiamiento debe contribuir al equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, dentro de las pautas fijadas por el sistema electoral y el sistema político en general. Así mismo, en caso de que el sistema electoral implique la competencia entre candidatos de un mismo partido, mediante el voto preferencial o las circunscripciones

mayoritarias múltiples, el esquema de financiamiento debe procurar contribuir a que esta competencia se realice en condiciones adecuadas, sin ventajas indebidas para unos candidatos en perjuicio de otros, de modo que se propicie la democracia interna en los partidos.

En los procesos de descentralización, las normas de financiamiento deben acompañar el proceso, propiciando la sana autonomía de las organizaciones partidistas locales mediante un financiamiento descentralizado.

Glosas

¹ En este sentido representatividad y gobernabilidad tienden a ser difíciles de lograr simultáneamente. Por lo que debe buscarse un equilibrio imperfecto pero satisfactorio dentro de los principios adoptados como base para el sistema político del que se trate. Congresos altamente representativos, electos mediante sistemas de proporcionalidad elevada, tienden a ser igualmente muy fraccionados, con presencia de un número plural de fuerzas políticas entre las cuales usualmente ninguna es mayoritaria, lo que dificulta la formación de mayorías en armonía con el ejecutivo. A su vez, los sistemas electorales de mayoría tienden a estar asociados a cuerpos legislativos con un número pequeño de partidos, y de los cuales quedan fuera algunas organizaciones que sin embargo tienen una votación significativa.

² Artículo 203.

³ Artículos 199 y 203 de La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

⁴ Bien sea la anterior, o la misma a que se refiere el financiamiento, que en este caso se ajustaría luego de los resultados. Vale la pena acotar que tomar en cuenta la elección anterior tiene el problema de que favorece el status quo, contra las fuerzas emergentes (White, 1997, pp. 172-174). Un mecanismo para obviar este problema es utilizar como base para la distribución la elección misma de la que se trate, lo cual implica que se distribuya una parte durante el proceso y la otra luego de conocido el resultado. De esta manera, las fuerzas emergentes participarían del aporte público en proporción a sus logros electorales, sin privilegio para las organizaciones consolidadas anteriormente.

⁵ Tomar como base la misma elección implica esperar hasta después de que ella ocurra para la distribución definitiva de los fondos públicos, aunque pudieran otorgarse avances sujetos a ajuste posterior.

Bibliografía

Alexander, Herbert, 1989: *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alvarez, Angel, 1997: *Los Dineros de la Política*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Alvarez, Angel, 1995: El Dinero de las Campañas y la Corrupción Política en Venezuela. *Contribuciones XII*, Nro. 4, octubre-diciembre, 69-104.

Castillo, Pilar del, 1991: La Financiación de los Partidos Políticos en las Democracias Europeas. En *Financiación y democracia interna de partidos políticos. Memorias del IV curso anual interamericano de elecciones. Vol. II*, ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, pp. 101-120. San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL.

Ferreira, Delia, 1997: *Financiamiento de Partidos Políticos*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, 1997: Conclusion: Presidentialism and the Party System. En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. S. Mainwaring y M. Shugart, pp. 394-439. Cambridge: Cambridge University Press.

Molina, José, 1991: *El Sistema Electoral Venezolano y sus Consecuencias Políticas*. Valencia, Venezuela: Vadell Hermanos Editores - Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Molina, José y Hernández, Janeth, 1993: El Sistema Mayoritario en Circunscripciones uninominales. Sus Efectos en las Elecciones Británicas de 1992. Implicaciones para Venezuela. *Cuestiones Políticas* 10, 13-26.

Navas, Xiomara, 1993: La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina. En *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, ed. Dieter Nohlen, pp. 145-166. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Njaim, Humberto, 1997: Normas y realidad del financiamiento de los partidos políticos en Venezuela. En *Financiamiento de partidos políticos*, comp. D. Ferrerira, pp. 205-255. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA.

Nohlen, Dieter, 1988: Sistemas electorales, elementos conceptuales, alternativas y efectos políticos. En *Elecciones y Democracia en América Latina*, comp. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Pizarro, Eduardo, 1997: El financiamiento de las campañas electorales en Colombia. En *Financiamiento de Partidos Políticos*, ed. D. Ferrerira, pp. 109-152. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA.

White Gómez, Elaine, 1997: El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. En *Financiamiento de Partidos Políticos*, comp. D. Ferreira, pp. 153-204. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer - CIEDLA.

SISTEMAS ELECTORALES Y FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS

Luis Alberto Cordero
Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral
Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Introducción

El tema del financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos está tomando una marcada relevancia en la agenda política latinoamericana. Luego del (re)establecimiento de la democracia en la región, los procesos electorales y sus principales actores — los partidos políticos— son hoy objeto de severas críticas cuando se analizan sus aciertos y desaciertos.

La política en América Latina se ha vuelto una actividad cada vez más costosa, sobre todo por el incremento de los gastos de las campañas electorales, cuyos costos se *disparan* por el uso de medios electrónicos de comunicación y organización, y la contratación de asesores extranjeros de *marketing* político. Por otra parte, la dinámica y naturaleza del sistema democrático demanda que los partidos políticos cumplan con funciones permanentes y no sólo electorales, lo cual genera un aumento en su necesidad de recursos.

Mientras la sociedad civil demanda que los partidos políticos se mantengan alejados del dinero de los grupos de interés y exige una drástica disminución del gasto en los procesos electorales, la realidad contrastante es otra y refleja un incremento progresivo.

En América Latina, en general, el financiamiento privado ha sido y sigue siendo la fuente principal de cobertura de los gastos electorales. Es en

este ámbito, precisamente, donde son más posibles y frecuentes los casos de corrupción y es aquí adonde es más difícil introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización (Navas, 1997).

Por esta razón, y desde décadas pasadas, los países latinoamericanos empezaron a introducir en sus ordenamientos jurídicos una subvención pública para ayudar a los partidos a hacer frente a sus gastos electorales. Esta provisión de fondos tuvo como objetivo, básicamente:

- i) aliviar la carga financiera de los partidos políticos y enfatizar su independencia frente a los grupos de interés,
- ii) asegurar una mayor equidad en la competencia electoral entre las diferentes fuerzas contendientes;
- iii) disminuir la influencia de grupos de interés en los órganos del Estado, para asegurar que sus decisiones reflejen siempre el interés común y no el particular, y para evitar la penetración de otros dineros ilegales.

No obstante, el financiamiento público debe establecerse en estricto apego al *principio de neutralidad* de los fondos públicos (White, 1997). Esto implica que el financiamiento público debe poder nivelar fuerzas y asegurar procesos electorales competitivos, y así proteger a los partidos del excesivo control por parte de grupos de interés que puedan determinar sus acciones una vez instalados en el poder. El principio de neutralidad se refiere a la forma en que se distribuyen los recursos públicos entre los diversos actores electorales, de manera que no haya preferencia con respecto a fuerza política alguna.

El acceso al financiamiento público puede determinar la configuración del sistema de partidos y por lo tanto, puede tender hacia el mantenimiento del status quo, o a negar el acceso de nuevos actores al sistema político. En igual forma, puede orientar la naturaleza de un sistema electoral.

A pesar de los avances significativos logrados en la región, tenemos una agenda aún inconclusa, y se está muy lejos de contar con sistemas adecuados de financiamiento de partidos políticos en todos los países, y con mecanismos eficientes y eficaces de control y fiscalización. Esto

demuestra que los sistemas electorales, a pesar de las buenas experiencias de algunas naciones, no han podido superar —con la práctica y la legislación— rezagos notables en esta materia.

En esta ponencia se destacan temas centrales en el ámbito del financiamiento y fiscalización de campañas electorales y partidos políticos; se presentan sugerencias sobre posibles reformas normativas y se exponen algunos resultados del estudio comparativo que sobre el tema de La Financiación de la Política en Iberoamérica ha realizado el IIDH/CAPEL, facilitado por la ayuda financiera de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

El avance en los mecanismos de fiscalización no es mayor debido a que la adopción de las normas legales relacionadas está en manos de los propios actores: los partidos políticos a través de sus legisladores. Los sistemas de fiscalización deben ser sistemas sencillos, efectivos, realistas, pero de aplicación estricta. Debe asegurarse la participación de la sociedad civil en la fiscalización del uso de dichos recursos.

En realidad, en América Latina prevalecen los sistemas mixtos de financiamiento, debido a que en 17 países de la región se garantiza legalmente el financiamiento público sin prohibirse el financiamiento privado (Navas, 1998). El establecimiento de un sistema neutral y equitativo de financiamiento público ha sido una de las debilidades de las democracias del continente.

La contribución estatal a las campañas electorales ha presentado, desde sus inicios, un problema de acceso a las fuerzas emergentes y a los partidos minoritarios; por lo tanto, el sistema ha sido sesgado hacia la consolidación del status quo y las tendencias bipolares del electorado, mediante el establecimiento de altas barreras de acceso.

En algunos países, como Costa Rica, se han reducido los requisitos de acceso y se ha dejado de utilizar el *rendimiento* electoral histórico de los partidos como parámetro para tener acceso al financiamiento público. A estos propósitos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha declarado: "En efecto, financiar a los partidos con base en su pasado electoral ... equivale a fosilizar las opciones políticas del pueblo costarricense, otorgando a los tradicionales un odioso monopolio y

excluyendo a los demás de una participación igualitaria, si es que no de toda viabilidad práctica en la medida en que el crecimiento de la contribución estatal ha venido cegando de hecho toda alternativa de financiación." (Resolución No. 980-91, p. 28)

No obstante, en la mayoría de los países, la producción de normas que regulan esta materia es desproporcionada en relación con la creciente necesidad de recursos que tienen los partidos para hacerle frente a campañas electorales cada vez más costosas. Los partidos políticos recurren más al financiamiento privado para cubrir sus requerimientos de recursos y, al hacerlo, ponen en peligro los principios que sustentan la democracia representativa, tales como el de la igualdad ante la ley, el de pluralismo democrático y el derecho de asociación política consagrado constitucionalmente y en la mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos humano, y consecuentemente vulneran los principios de un sistema electoral transparente y equitativo.

Por otra parte, no existe mucha legislación en cuanto a límites al gasto de las campañas electorales o al de los partidos políticos. A nivel latinoamericano, solamente existen límites en Brasil, Colombia, México, Uruguay y Venezuela (Véanse los trabajos de de la Calle, 1997; Njaim, 1997; Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997; Jardim, 1997; y Rial, 1997). Y no hablamos únicamente de limitaciones en cuanto a montos sino también en relación a la naturaleza de los gastos. En este último caso, en general se permite financiar actividades de organización, dirección, censo y propaganda.¹

Por eso es importante discutir el tema del financiamiento permanente de los partidos políticos. En la región, el desarrollo histórico constitucional evidencia una evolución en la actitud hacia los partidos políticos. Así como sucedió en Europa, en un momento inicial se presentó una oposición hacia el reconocimiento del papel de los partidos políticos.

Hoy día se puede notar el desarrollo de un marco definido que reconoce la actividad partidaria como componente fundamental de la democracia y, por lo tanto, promueve una asistencia directa por parte del Estado a la labor de los partidos. En países como México y Argentina, donde se reconoce constitucionalmente el papel y las funciones permanentes de los partidos políticos dentro de la dinámica del sistema político, se han diseñado modelos de financiamiento público para las actividades permanentes de los mismos.

En el continente americano también existen formas de financiamiento público indirecto, algunas de las cuales pasan inadvertidas para los ciudadanos y los estudiosos. El financiamiento a las actividades parlamentarias de los partidos políticos, la propaganda de las instituciones de gobierno en un año electoral y el uso discrecional de fondos públicos se contemplan como modalidades indirectas de financiamiento público.

También está el uso de espacios gratuitos en la radio y televisión públicas, y la utilización de instalaciones estatales para la realización de actividades de los partidos.

Parece ser cierto que estamos sobrados de diagnósticos sobre esta temática, y en ese sentido, es de nuestra preferencia entonces, para animar el debate y generar reacciones, ensayar algunas propuestas de reformas, con el norte puesto en el fortalecimiento de nuestros sistemas electorales.

Propuestas de Reforma: Contribuciones al Debate Regional

Orientaciones generales

El estudio de la experiencia de los países de la región latinoamericana nos revela que los problemas son comunes y las interrogantes están vigentes en toda la geografía continental. Consideramos que las sociedades de América, unas más que otras, deben responder a las siguientes cuestiones:

1. ¿Cuánto está dispuesta la sociedad a pagar por el mantenimiento de su sistema político?
2. ¿Cómo controlar la influencia de los grupos de interés sobre los órganos de decisión del Estado?
3. ¿Cómo evitar la injerencia de dineros de dudosa procedencia en el escenario político?
4. ¿Cómo asegurar regímenes electorales competitivos y, por lo tanto, cómo nivelar las posibilidades de las diferentes fuerzas políticas de canalizar su mensaje al electorado?

5. ¿Cómo distribuir el financiamiento público de forma que sea lo más neutral posible?
6. ¿Qué papel quiere darle la sociedad a los partidos políticos: como simples asociaciones para fines electorales, o como asociaciones con una función permanente dentro del sistema político? En consecuencia, ¿Se deben financiar públicamente sólo las campañas electorales; sólo las actividades permanentes, o ambas?

Toda propuesta de reforma y la respuesta a las anteriores interrogantes debe considerar alcanzar los siguientes objetivos:

1. Reducción de la influencia del dinero en las campañas electorales y en la política en general, mediante la disminución de su impacto, a través de medidas tales como acortar el tiempo de las campañas, fijar límites a los gastos y regular las contribuciones privadas;
2. Correcta inversión en actividades que fortalezcan la cultura política y la promoción de los valores fundamentales, en lugar de despilfarrarlo en propaganda excesiva o en campañas negativas;
3. Disminución o erradicación de los niveles de tráfico de influencias y corrupción, cuando esto sea evidentemente posible;
4. Fortalecimiento de la transparencia y la publicidad del origen y el uso de los recursos por parte de los partidos; y,
5. Promoción de sistemas político-electorales competitivos y equitativos.

Para la consecución de estos objetivos es importante e impostergable impulsar una reforma legal e institucional a nivel regional, sin ignorar la particularidad cultural y sistémica en cada país; también debe promoverse un cambio en las actitudes, los valores y el comportamiento de la clase política. Esto último, sin embargo, sólo se producirá frente a una actitud cada vez más crítica de la sociedad civil o no estatal. El norte de esta reforma debe ser el construir una nueva convergencia entre ética y política; alcanzar una revalorización de lo político y la política.

El caso venezolano es ejemplificante. Los presupuestos del sector central y descentralizado han sido históricamente una fuente permanente de financiamiento irregular de partidos, candidatos y dirigentes partidistas.²

No existen soluciones perfectas, y por lo tanto no se puede partir de modelos abstractos ni ideales, sino del análisis riguroso de los elementos fácticos y la particularidad de cada sistema electoral y cada sistema político y su relación con el entorno. La experiencia internacional demuestra que los sistemas intrincados y prohibitivos no son efectivos, ya que siempre existen vías alternativas para burlar los controles. La existencia de normas complejas de regulación no garantiza la erradicación de la "*desviación patológica*" del financiamiento y sus consecuencias negativas para el sistema democrático.

El desafío futuro más importante es precisamente el tratamiento integral del tema. Se debe asegurar la existencia de un marco legal efectivo y la participación activa —con una actitud sensible y vigilante— de organizaciones de la sociedad civil. Los medios de comunicación —con una objetividad absoluta— también tienen una responsabilidad y una tarea. La vigilancia cívica debe extenderse a dar seguimiento a los ingresos y gastos de los partidos, así como a los procedimientos y beneficiarios de concesiones de obras y servicios del Estado.

En realidad las alternativas en este campo no son múltiples. Se puede pensar en dos posiciones extremas que no resultan muy convenientes, y en un sistema intermedio que tienda un puente entre posturas y así evite los efectos negativos de los extremos. Por un lado está la adopción de un sistema de financiamiento exclusivamente privado. Sus consecuencias serían nefastas para garantizar el principio de independencia de los órganos del Estado, así como para la libre expresión de fuerzas, posiciones y planteamientos dentro de un sistema democrático competitivo.

Tal situación sería sumamente lesiva para la democracia, porque, como lo plantea Giovanni Sartori (...) "es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) la que genera democracia."

La problemática del financiamiento privado se debe analizar desde dos ópticas. Por una parte es deseable que los partidos políticos tengan medios para autofinanciar sus actividades, ya sean electorales o permanentes,

como las de formación de liderazgos, promoción de la cultura política e investigación especializada, las cuales reciben poca atención en el sistema vigente de financiamiento público. En esto debe incluirse la cobertura de sus gastos administrativos y de operación ordinaria. Por otro lado, es interés de la sociedad que los partidos políticos sean independientes del poder de los grandes grupos económicos o de interés, que pretenden influir sobre la formación de políticas públicas a través de su contribución a los partidos.

Por otro lado se encuentra el sistema de financiamiento exclusivamente público. El Estado provee el financiamiento tanto para campañas electorales como, idealmente, también para los gastos ordinarios de los partidos, prohibiendo el financiamiento privado. El Estado juega un papel importante para asegurar procesos electorales competitivos y transparentes que se reconozcan como legítimos por la sociedad. Esto podría resultar muy oneroso para las sociedades americanas que tienen problemas tan serios de desarrollo aún por resolver, mientras que la exclusiva dependencia de los partidos frente a los fondos públicos puede ocasionar una excesiva burocratización de las estructuras partidarias y un distanciamiento de la sociedad civil. A ello debemos agregar la imposibilidad de controlar las contribuciones privadas.

En el centro del espectro se encuentran los sistemas mixtos de financiamiento, tanto público como privado, que son los que prevalecen en América Latina. En México se adoptó una reforma que contempla un 90% de financiamiento público frente a un 10% de fuentes privadas; en Argentina, un proyecto del gobierno pretende conformar un sistema esencialmente público de financiamiento. Es importante señalar que en ambos países ya se financian públicamente no sólo las campañas electorales sino las actividades permanentes de los partidos políticos.

Esto nos lleva a contemplar otro punto importante de la reforma. En la mayoría de los países del continente se financian únicamente los gastos electorales de los partidos. Esta tendencia ha influido determinadamente en la formación de la cultura del *electoralismo* que caracteriza a los partidos políticos.

Propuestas Puntuales de Reforma

1. Modelo mixto que contemple el financiamiento público de actividades permanentes y electorales y una regulación del

financiamiento privado, basada en la publicidad de las donaciones, de forma que se asegure mayor transparencia.

2. Establecimiento de un sistema de financiamiento público que garantice: i) el derecho de asociación política (consagrado en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos); ii) el principio de independencia de los órganos del Estado; iii) el principio de igualdad.
3. Definición de requisitos legales de acceso al financiamiento público, (como ya existen en Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela) pero no tan elevados que terminen convirtiéndose en barreras de ingreso para nuevas fuerzas o partidos minoritarios, anulando la expresión del pluralismo necesario en todas las sociedades.
4. Disminución drástica de los gastos de campañas electorales mediante la reducción de la duración de las campañas; el establecimiento de límites de gasto y la disminución de los gastos de propaganda, sobre todo en los medios de comunicación electrónica, que es un verdadero *disparador de gastos*. De esta manera, podrá facilitarse el poner mayor énfasis en la inversión que contribuya al desarrollo institucional y permanente de los partidos.
5. Aseguramiento de condiciones equitativas en la contienda electoral, facilitando a los partidos políticos un acceso equivalente a todos los medios de comunicación, de modo que se asegure un efecto neutral de los recursos públicos.
6. Limitación y amplia publicidad de las contribuciones individuales, estableciendo la obligación de los partidos o los entes contralores de sus finanzas, de publicar el origen y monto de todas las contribuciones. Aunque los límites pueden ser burlados eventualmente, la obligación de divulgar obliga a la transparencia y a la diversificación de las fuentes de financiamiento de los partidos. Además, permite el desarrollo de una actitud participativa de los ciudadanos, quienes tendrán herramientas

para conocer y evaluar las intenciones de las fuerzas económicas detrás de cada partido.

7. Prohibición expresa de las donaciones de personas jurídicas, las anónimas y las provenientes del extranjero.
8. Confirmación de los organismos electorales como los responsables naturales de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y la campañas electorales, asegurándole contar con procedimientos y mecanismos de supervisión suficientes.
9. Comprobación efectiva de los gastos de los partidos políticos, como requisito ineludible para recibir el beneficio del financiamiento público. Deben uniformarse los sistemas contables de los partidos políticos, para asegurar una aplicación de las medidas de control y fiscalización que incluya regularizar la periodicidad de presentación de informes y la realización de las auditorías.
10. Divulgación de las auditorías y de los informes de los partidos, preferentemente antes de las elecciones y no con posterioridad como se hace actualmente.
11. Establecimiento de órganos internos de vigilancia, tales como los Consejos o Comités de Control Ético, que trabajen en coordinación con las auditorías internas de los partidos. Mejoramiento estructural de los registros de contribuyentes.
12. Colocación de mayores recursos para educación cívica y labores de formación y capacitación de cuadros dirigentes, con el fin de lograr un mayor nivel de desarrollo de la cultura política en la región propiciando un cambio en los valores y actitudes de la clase política.
13. Cumplimiento efectivo de la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas. En esta dirección es importante contar con legislación que permita dar seguimiento puntual a las variaciones en la situación patrimonial de los funcionarios de elección popular, mediante la presentación de declaraciones juradas de su patrimonio, auditadas por Contador Público certificado, al inicio de su postulación, una

vez al año, y al dejar el cargo. Aunque muchos funcionarios han encontrado formas de encubrir sus bienes, registrándolos a nombre de terceros, de sociedades o, hasta de su cónyuge, medidas de este tipo previenen al funcionario de la actitud vigilante que este asumiendo la sociedad civil.

La fiscalización del financiamiento de los partidos es una responsabilidad compartida entre los órganos del Estado, los partidos políticos, y la sociedad no estatal. La fiscalización contribuye a la certeza y a la equidad. Y esto está a la base de los sistemas electorales, junto con el aumento en la conciencia crítica de la sociedad civil, que está llamada a ser el motor que genere reacciones y respuestas, que impriman indeleblemente la transparencia en el curso de una actividad, como la política, que nunca debió dejar de ser una tarea noble y digna.

Glosas

¹ Por labores de organización se entienden las actividades necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos. Se pueden incluir los gastos de inscripción del partido, la integración y funcionamiento de comités, asambleas y convenciones, la instalación de clubes, la celebración de reuniones, y los programas de preparación y capacitación de delegados fiscales y miembros de juntas electorales. Por actividades de dirección se entienden aquellas de programación, coordinación y ejecución de las actividades de los partidos políticos, incluida la gestión financiera. Las actividades de censo se refieren a la confección del registro de ciudadanos sufragantes y de los simpatizantes de cada partido. La propaganda se delimita en: exposiciones, discursos, conferencias de prensa y anuncios por radio y televisión, carteles, banderas, banderines, panfletos, volenes e insignias.

² Para un análisis del sistema venezolano de financiamiento de partidos políticos, véase el trabajo de Njaim, 1997.

Bibliografía

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, 1997: El Modelo de Financiación de los Partidos Políticos en México. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Cerdas, Rodolfo, 1997: *Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales en Costa Rica. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

De la Calle, Humberto, 1997: *Análisis del Caso de Colombia. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Espinal, Rosario y Jiménez, Jacqueline, 1997: *El Financiamiento de Partidos Políticos en la República Dominicana. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Fernández, Oscar, 1993: *La Financiación Política en Costa Rica: los altibajos de una larga e interminable negociación.* En Podome, Luis, *Sistemas Electorales e Processos Políticos comparados, a promessa de democracia da América Latina e Caribe.* OEA-Universidad de Brasilia.

Fiallos, Mariano, 1997: *Financiación de los Partidos y las Campañas Electorales en Nicaragua. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Huneus, Carlos, 1997: *El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Chile. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Jardim, Torquato, 1997: *O Financiamiento dos Partidos Políticos no Brasil. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Mayorga, René Antonio, 1997: El Financiamiento de los Partidos en Bolivia. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Molina Chocano, Guillermo y Suyapa Guillén, Maritza, 1997: Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Iberoamérica. El Caso de Honduras. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Navas Carbo, Xiomara. La Financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos. En *Tratado de Derecho Electoral Comparado Latinoamericano*, eds. Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, proyecto conjunto Universidad de Heidelberg-IIDH/CAPEL. Obra en prensa, próximamente publicada por el FCE de México, el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral de México.

Rial, Juan, 1997: Financiación de Partidos Políticos en Uruguay. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Sabsay, Daniel, 1997: Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales en Argentina. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Torres-Rivas, Edelberto y Aguilar, Carla, 1997: Financiación de Partidos y Campañas Electorales. El Caso Guatemalteco. Proyecto de Investigación sobre Financiación de los Partidos Políticos y Las Campañas Electorales en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

White, Elaine, 1997: El Financiamiento de los Partidos Políticos en Costa Rica. En *Financiamiento de Partidos Políticos*, comp. D. Ferreira. Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA.

Luis Alberto Cordero

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Arturo Sánchez Gutiérrez
Director de Prerrogativas y Partidos Políticos
Instituto Federal Electoral de México

A lo largo de las múltiples reformas electorales que han realizado los legisladores mexicanos a partir de 1977, se procuró establecer normas que repercutieran en el fortalecimiento del sistema de partidos y de los partidos mismos en lo particular. Esto parecía una necesidad urgente, ante las crecientes dificultades internas que por una razón u otra vivían los partidos mexicanos, a la hora de presentarse a participar en la contienda electoral. Adicionalmente, durante los últimos procesos electorales se había establecido como constante la aparición y desaparición de organizaciones políticas que no lograban fortalecer su representación ante la ciudadanía.

Ciertamente, el camino obvio para fortalecer el sistema de partidos en México era, además de mantener un esquema mixto de representación en la Cámara de Diputados a través de asientos de mayoría relativa y de representación proporcional, seguir incrementando las prerrogativas a que tienen derecho los partidos. Por ello, los mecanismos para otorgar financiamiento público y para definir su monto han variado sustancialmente a lo largo de los últimos años. Después de la elección presidencial de 1994, la protesta de los partidos de oposición ya no fue acusar al gobierno y a la autoridad electoral de haber cometido un fraude que cambiara el sentido de los resultados. Ahora el problema se concentraba cada vez más en buscar nuevas condiciones para la competencia equitativa entre los partidos.

La reforma electoral de 1996 se hizo cargo de atender el problema pendiente que se había hecho patente en 1994. Se modificaron las bases para otorgar

el financiamiento público y garantizar el acceso permanente a los medios de comunicación, con lo que se avanzó significativamente en equilibrar las condiciones de la competencia. Ello se atendió, en lo que respecta al financiamiento público, mediante la redefinición de los rubros que se otorgan a cada partido político.

En 1994, existían cinco rubros de financiamiento público a los partidos políticos:

- a) Financiamiento por actividad electoral: era otorgado sobre la base de un estudio de costos mínimos de campaña para diputados y senadores y se distribuía según el porcentaje de votación obtenido en la elección anterior. Este tipo de financiamiento se otorgaba de manera trianual: el 20 por ciento del total el primer año; el 30 por ciento el segundo y el 50 por ciento, el tercero.
- b) Financiamiento por actividades generales como entidades de interés público: consistía en otorgar a los partidos un monto equivalente al 10 por ciento de la cantidad total que resultara del financiamiento por actividad electoral. Esta cifra era distribuida anualmente por partes iguales a cada partido político, según el calendario presupuestal aprobado anualmente.
- c) Financiamiento por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos: consistía en otorgar anualmente a cada partido una cantidad equivalente al 50 por ciento del ingreso neto que por concepto de dietas hubieran percibido en el año anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario.
- d) Financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público: consistía en otorgar hasta el 50 por ciento del monto que los partidos hubieran acreditado el año anterior como gastos en educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y en tareas editoriales.
- e) Financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos: consistía en un monto equivalente al 5 por ciento del total del financiamiento por actividad electoral. Si el partido político obtenía la votación por sí mismo, se incrementaba el monto del financiamiento hasta en un tanto más. Este financiamiento se distribuía anualmente por partes iguales entre los partidos que conservaran su registro y cuya votación en la elección anterior de diputados de mayoría relativa quedara comprendida

entre el un por ciento y el 5 por ciento del total de la votación emitida para esa elección. El financiamiento para el desarrollo de los partidos tenía como propósito apoyar a los partidos cuyos resultados electorales habían sido bajos, a fin de que pudieran crecer y desarrollarse en el momento de participar en la contienda electoral.

A pesar de la existencia de cinco criterios distintos para el otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos, éste seguía siendo muy inequitativo, porque las reglas establecidas generaban que casi el 50 por ciento del financiamiento se concentrara en un solo partido político. El Cuadro 1 permite observar que casi el 75 por ciento del financiamiento se distribuyó entre el PAN, el PRI y el PRD, en detrimento de los partidos con menor porcentaje de votación.

Cuadro 1
Financiamiento Público a los Partidos Políticos en 1994

Partido	Monto Total del Financiamiento	Porcentaje
PAN	\$28,966,248.34	14.38
PRI	\$99,424,469.49	49.38
PPS	\$9,131,215.25	4.53
PRD	\$20,713,984.43	10.28
PFCRN	\$15,170,319.27	7.53
PARM	\$9,939,138.87	4.93
PDM	\$6,349,692.58	3.15
PT	\$5,977,382.52	2.96
PVEM	\$5,635,551.46	2.79

El efecto que favorecía a pocos partidos se debió, en gran medida, a que en las reglas del reparto del financiamiento público se tomaban en cuenta básicamente criterios de proporcionalidad. Es decir, el partido que tuviera un mayor porcentaje de votación en la elección anterior, recibía un mayor monto de financiamiento. En este sentido, el PRI

tenía el mayor porcentaje de votación y, en consecuencia, del financiamiento.

Así, en la reforma electoral de 1996 el legislador tomó en cuenta las debilidades que presentaba el cálculo y distribución del financiamiento público, con lo que se realizaron cambios sustanciales en esta materia, los cuales tuvieron como objetivos principales, garantizar la equidad en las condiciones de la competencia electoral, lograr que los partidos estuvieran protegidos de presiones corporativas o ilegales, y proveer de recursos suficientes y razonables a los partidos políticos de manera transparente, pública y predeterminada. Estos objetivos implicaron una redefinición en los rubros de financiamiento y la aplicación de una fórmula que combina el reparto de un mínimo igualitario para todos los partidos y un reconocimiento a la fuerza electoral de cada organización, cuando se otorgan tanto el financiamiento público como los tiempos de transmisión en los medios masivos de comunicación.¹

Con la introducción de estos criterios en la reforma electoral, se determinó que el flujo de recursos públicos quedara establecido únicamente en los tres rubros que se explican a continuación:

- a) Financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes: el monto total de este financiamiento, contempla la realización de estudios sobre los costos de una campaña para diputado, de una para senador y de una para presidente de la República. Adicionalmente, contempla el número de representantes a elegir y la duración de la campaña electoral. Con todos estos factores, se determina una bolsa que será distribuida, el 30 por ciento de manera igualitaria y el 70 por ciento, según el porcentaje de votación que cada partido haya recibido en la elección anterior. En el caso de los partidos que obtengan su registro en el año posterior al de la elección, se otorgará a cada partido el 2 por ciento del monto total que por actividades ordinarias permanentes les corresponda a los partidos políticos con registro.
- b) Financiamiento para gastos de campaña: en año electoral, se otorgará a cada partido político una cantidad equivalente al financiamiento público que reciban por actividades ordinarias permanentes.
- c) Financiamiento por actividades específicas de los partidos políticos como entidades de interés público: consiste en otorgar hasta el 75 por

ciento del monto que los partidos hubieran acreditado el año anterior como gastos en educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y en tareas editoriales.

Sin embargo, lo más importante de las modificaciones establecidas en la reforma electoral de 1996 no fue el cambio en los rubros de financiamiento, sino el monto a asignar y la manera de distribuir los recursos. La nueva ley electoral establecía que para el cálculo de financiamiento por actividades ordinarias permanentes en 1997 se debía tomar como base los costos mínimos de campaña aprobados por el Consejo General en 1995. Este ordenamiento obligó a la autoridad a utilizar una base muy alta, que multiplicada por el número de representantes a elegir y por la duración, en días, de la campaña electoral, resultaba todavía mayor. Esta cuestión generó que el monto total del financiamiento público se incrementara drásticamente con respecto a años anteriores, a un monto equivalente a 239 millones 942 mil 484.34 dólares al tipo de cambio actual (Ver Cuadro 2).

La razón principal del legislador para aprobar este cuantioso incremento al financiamiento público de los partidos era contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos, aumentando la fuerza de cada uno de los partidos a través de su profesionalización y su arraigo en todo el territorio nacional. A pesar de que los partidos con menor porcentaje de votación obtuvieron un porcentaje de financiamiento menor con respecto del total en 1997, el incremento en el monto del mismo, generó mejores condiciones para estos partidos. Adicionalmente, hubo una mejor distribución del financiamiento al reducirse el porcentaje otorgado al PRI en casi 8 por ciento, mientras que el financiamiento otorgado al PAN, al PRD y al PT se incrementó en casi 11 por ciento, 8 por ciento y 6 por ciento, respectivamente, con respecto a 1994.

Nunca antes los partidos políticos habían contado con montos tan elevados de dinero otorgados por las autoridades electorales. La razón para ello era muy simple: así lo establecía la última reforma a la ley electoral y los artículos transitorios de la misma no daban pie para aprobar un financiamiento menor. A su vez, la ley atendía la redacción del nuevo artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en el mismo 1996, que delegaba en la ley la definición de las reglas a que se sometería el financiamiento de los partidos, "debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado".² En tanto que

Cuadro 2**Financiamiento Público a los Partidos Políticos en 1997**

Partido	Actividades	Gastos	Actividades	Total	
Porcentaje	Ordinarias		de campaña	Específicas	
PAN	259,956,828.81	259,956,828.81	7,334,453.45	527,248,111.07	24.97
PRI	437,011,758.76	437,011,758.76	18,089,139.75	892,112,657.27	42.25
PRD	194,531,523.78	194,531,523.78	2,272,992.90	391,336,040.46	18.53
PT	92,994,946.66	92,994,946.66	3,947,624.70	189,937,518.02	9.00
PVEM	15,751,920.92	19,689,901.16	2,382,957.21	37,824,779.29	1.79
PC	15751920.92	19,689,901.16	2,151,111.94	37,592,934.02	
1.78					
PPS	7,875,960.46	9,844,950.58		17,720,911.04	
0.84					

se contaba con poca información sobre el monto de los ingresos privados de los partidos políticos y estaba clara la intención de fortalecer a dichas organizaciones, los legisladores consideraron conveniente incrementar sustancialmente el financiamiento público y permitir que, al menos durante 1997, la búsqueda de los recursos no se convirtiera en un obstáculo para que la competencia electoral se desarrollara en condiciones equitativas.

Con todo, más allá del efecto democratizador que tiene en sí mismo el hecho de mejorar las condiciones de la competencia, la tarea de fortalecer a los partidos no podía terminar ahí. Si se reconocía la necesidad de fortalecer a los partidos era porque se había hecho evidente un conjunto más amplio de debilidades que experimentaban dichas organizaciones y que también era necesario atender. Para fortalecer el sistema de partidos se incrementó el mínimo porcentaje que cada organización debe obtener en una elección federal para mantener su registro ante el Instituto Federal Electoral. Hoy, un partido que no obtenga al menos el 2.0 por ciento de la votación en una elección, no sólo pierde su registro ante el Instituto, sino que no puede participar en el siguiente proceso electoral con su misma denominación.³

Bajo estas condiciones, los partidos que no cuentan con una base social amplia y representativa pierden su registro, tal como ocurrió en 1997 con los partidos Cardenista, Demócrata Mexicano y Popular Socialista, al obtener el 1.12 por ciento, 0.66 por ciento y 0.34 por ciento de la votación total para diputados federales en 1997. De esta manera, se logró fortalecer a los partidos que cuentan con representación popular a nivel nacional y se elimina del sistema de partidos a aquéllos que no cuentan con el sustento social necesario para la integración de un partido político nacional.

Con todo, la autoridad electoral estaba consciente de que los costos mínimos de campaña con los que se calculó el financiamiento en 1997 eran demasiado altos, por lo que para 1998, se realizó un nuevo cálculo en el que se tomaron en cuenta costos de campaña menores. Este nuevo esquema permitió que el financiamiento público para los partidos políticos se redujera con respecto al año anterior.⁴

En el cuadro 3 se puede apreciar que el financiamiento total a los partidos en este año es de 1.046 millones 905 mil 599.09, cantidad que en dólares equivale a 118 millones 966 mil 545.35. A pesar de que en primera instancia se podría pensar que este financiamiento sigue siendo cuantioso, representa

Cuadro 3
Financiamiento Público a los Partidos Políticos en 1998

Partido	Actividades ordinarias	Actividades	Total
Porcentaje	permanentes	específicas	
PAN	252'014,358.21	\$20'820,241.92	272,834,600.13
26.06			
PRI	341'623,709.24	\$9'773,143.30	351,396,852.54
33.56			
PRD	245'256,700.95	\$2'641,245.90	247,897,946.85

sólo el 0.027 por ciento del producto interno bruto del país. Adicionalmente, existen menos diferencias en la distribución del financiamiento con respecto a 1997. El monto total para el PRI se redujo en casi 10 por ciento y para el PT, en un por ciento, en tanto que los montos para el PAN, PRD y PVEM se incrementaron en 1.1 por ciento, 5 por ciento y 7 por ciento, respectivamente. De esta manera, el efecto que ha tenido el incremento del financiamiento público, con el cálculo de costos de campaña menores en el sistema de partidos es que se ha logrado fortalecer al PAN y al PRD, en tanto que se ha logrado equilibrar la fuerza del PRI. Al mismo tiempo, las nuevas reglas electorales han coadyuvado para robustecer a dos partidos que cuentan con sustento popular, pero que no habían podido crecer por falta de financiamiento.

Con todo, desde 1997, el conocimiento público de los montos que se entregarían a los partidos, ha motivado un fuerte debate en la opinión pública. El tema de la crisis económica sigue muy presente y, para muchos, resulta poco comprensible destinar tanto dinero a los partidos. La autoridad electoral, por su parte, sólo puede responder con la ley que le manda actuar así y asumir la responsabilidad de realizar a fondo las tareas que implican el cálculo y distribución del financiamiento público así como la fiscalización de los recursos de los partidos.

Para fortalecer a las organizaciones como tales, la reforma electoral de 1996 avanzó también en otros terrenos que tienen que ver con facultades explícitas en la ley mediante las cuales la autoridad electoral realiza tareas de fiscalización de los recursos de los partidos.

Por paradójico que parezca, fiscalizar y transparentar los recursos de los partidos era una demanda política constante de todos los partidos. Para la oposición, la fiscalización traería como consecuencia dar certeza a la ciudadanía de que la competencia electoral se apegaba a la ley y que el partido mayoritario no recibiría más apoyos que los que estaban claramente explícitos en la legislación. Para el partido mayoritario, la fiscalización representaba la oportunidad de demostrar que sus finanzas eran transparentes y que no participaba en los procesos con ventajas adicionales que le permitían ganar. Con ello, adquiriría mayor sentido el establecimiento de topes a los gastos de campaña y una autoridad legítima se encargaría de realizar esa verificación y de informar a la ciudadanía de lo que ocurriera durante el proceso electoral.⁵ Evidentemente, fiscalizar adecuadamente los recursos de los partidos se convirtió en un reto fundamental del Instituto Federal Electoral para 1997.

Fiscalizar y Sancionar en Medio de la Transición

Fiscalizar, casi en cualquier contexto, constituye un acto de molestia. En términos financieros las auditorías a las empresas pueden convertirse en grandes estímulos para mejorar procedimientos, buscar nuevas economías y transparentar su relación con el fisco. Sin embargo, los partidos políticos no son empresas. El motivo de fiscalizar los gastos de los partidos políticos tiene que ver, en primer término, con transparentar la competencia político-electoral. Se trata nada más y nada menos, de dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos políticos para obtener el voto se apegan a la ley. Pero en segundo término, fiscalizar a los partidos políticos también tiene que ver con la responsabilidad de mostrar a la sociedad que los recursos públicos que se otorgan a los partidos son utilizados en su propio beneficio y no para cualquier otro fin.

Por las razones anteriores, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos se ha convertido en una tarea permanente en las sociedades democráticas, sea cual fuere el mecanismo de fiscalización que se utilice. Por más democrática que sea una sociedad, el riesgo de no fiscalizar a los partidos significa abrir una gran cantidad de puertas a mecanismos que distorsionan el sentido mismo de una elección. Cada vez es más evidente que los recursos económicos de los partidos, en especial los que se utilizan para organizar las campañas electorales, tienen mucho que ver con los resultados y, en consecuencia, con quién gobernará un país.

Algunos países cuentan con sistemas que facilitan la tarea de fiscalizar a organizaciones como los partidos políticos, dado que existen controles aceptados por todos para registrar todo tipo de ingresos y egresos a través del sistema hacendario. Los partidos se ven en serias dificultades para violar la ley, para recibir ingresos fuera de la normatividad y más aún, para utilizarlos. Ciertamente resulta difícil imaginar un sistema perfecto, por lo que a veces se recurre a mecanismos como la participación de instituciones como la Contraloría Mayor de Hacienda, otros organismos distintos a los electorales o, al estilo Canadiense, a la publicación permanente de las finanzas de los partidos. Un mecanismo importante a estudiar es, por ejemplo, dotar a todos de la información de todos, para que entre todos se vigilen mutuamente. Sin embargo, la tarea de fiscalizar a los partidos políticos constituye un asunto por resolver en una gran cantidad de países, en

especial en aquéllos en los que la democracia llegó apenas a finales de siglo XX.

Si bien en México la construcción de la democracia es un proceso que ha tomado varias décadas, con evidentes resultados positivos que están a la vista, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos requiere de un esfuerzo particular. Por muchos años, el énfasis de la democratización estuvo puesto en eliminar cualquier posibilidad de realizar fraudes electorales y, posteriormente, en garantizar condiciones equitativas de la competencia electoral. Cuando una sociedad como la mexicana, con una autoridad electoral creíble, conquista la certeza de que los votos valen y de que todos se cuentan adecuadamente, el trabajo de la fiscalización se dificulta. Sobre todo cuando el resultado de la fiscalización se traduce en sanciones económicas importantes para los partidos políticos.

Las dificultades radican fundamentalmente en la falta de costumbre. Podría decirse que no existe una cultura establecida de rendir cuentas. Los partidos políticos enfrentan hoy la creciente insistencia de las autoridades electorales para que reporten de manera pormenorizada todos sus ingresos y egresos. Frecuentemente, los propios aparatos administrativos de los partidos se ven imposibilitados para recabar y proporcionar la información necesaria. Además, hasta 1996, las actividades de fiscalización de las autoridades electorales fueron suficientemente tenues como para mantener un esquema poco eficiente para el reto que hoy es necesario plantearse.⁶

Con todo, las responsabilidades de las autoridades del Instituto Federal Electoral encargadas de realizar las tareas de fiscalización son más grandes en los momentos actuales. La experiencia acumulada durante 1997 muestra claramente que fiscalizar a los partidos tiene mucho que ver también con el necesario proceso de fortalecer a las organizaciones y al sistema de partidos mismo. Hoy en día, partidos políticos fuertes significa contar con organizaciones que tengan un aparato administrativo eficiente. No se busca simplemente que estén en condiciones de rendir cuentas oportunas y claras sobre el manejo de sus recursos. De hecho, durante las tareas de fiscalización que realizó el Instituto Federal Electoral durante 1997, no fue posible determinar que algún partido hubiera hecho un mal uso de sus recursos, ni que recibieran ingresos fuera de lo que establece la ley. Se trata de que los partidos cuenten con los elementos necesarios para que optimicen el uso de sus recursos y fortalezcan su relación con la sociedad en todos los sentidos. Se trata de que

con una mejor administración de los recursos, los partidos encuentren mecanismos más eficientes para realizar sus tareas a menores costos.

Si bien la autoridad electoral, en especial los encargados de realizar las tareas de fiscalización, no tiene atribución alguna para influir en la forma como los partidos deciden organizar su administración, los instrumentos que deben satisfacer los partidos para rendir sus cuentas ante el Instituto Federal Electoral deben coadyuvar a su desarrollo institucional, puesto que la responsabilidad de la autoridad es fortalecer el sistema de representación a través de los partidos.

Fiscalizar y sancionar a los partidos mexicanos en 1997 implicó un complejo proceso de aprendizaje que aún no culmina. El resultado no sólo ha sido un fortalecimiento importante de los aparatos administrativos de los partidos políticos. La autoridad electoral misma enfrenta la necesidad de perfeccionar sus instrumentos de fiscalización, incorporar en sus estrategias instrumentos más finos para comprobar y supervisar algunos aspectos de las finanzas de los partidos y al mismo tiempo quitar el énfasis de aspectos ya superados por las propias organizaciones partidarias. El reto es mayúsculo en varios sentidos.

La Experiencia de 1997

A partir de la reforma electoral de 1996, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos entró en una nueva etapa, mucho más profunda e intensa. La nueva ley creó, entre otras, una comisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral exclusivamente encargada de realizar las tareas de fiscalización. Se trata de una comisión permanente con funciones bien establecidas en la ley. Ello permitió que las actividades de fiscalización contaran con un marco jurídico definido por el legislador, que diera certeza a sus actos. Por otra parte, fue necesario montar una oficina con el personal técnico especializado para realizar las tareas de fiscalización. Para los miembros de la Comisión era evidente que la meta para 1997 era reforzar sustancialmente las actividades de fiscalización realizadas con anterioridad. Como se puede ver en los cuadros 4 y 5, antes de 1997 los partidos políticos únicamente presentaban un informe sobre el origen y destino de sus recursos cada año. Los montos revisados a

Cuadro 4 - Comparativo de Informes Anuales de los Partidos Políticos (1994-1995-1996)

Origen de Recursos (ingresos)

PARTIDO 1994	%	1995	%	1996	%	
PAN	118,111,790.00	14.64	71,517,899.00	23.81	103,498,884.00	17.04
PRI	599,565,527.00	74.33	165,011,013.00	54.95	302,332,446.84	49.79
PRD	28,074,309.00	3.48	27,641,639.00	9.20	107,484,173.55	17.70
PT	9,173,156.00	1.14	12,372,806.00	4.12	50,219,971.47	8.27
PC	16,817,398.00	2.09	11,881,692.00	3.96	14,293,991.00	2.35
PVEM	7,394,118.00	0.92	11,893,894.00	3.96	17,044,896.93	2.81
PPS	17,340,723.00	2.15	0.00	0.00	7,086,138.41	1.17
PDM	10,089,685.00	1.25	0.00	0.00	5,251,515.62	0.87
TOTAL	806,566,706.00	100	300,318,943.00	100	607,212,017.82	100

Aplicación de Recursos (egresos)

PARTIDO	1994	%	1995	%	1996	%
PAN	101,204,656.00	13.01	56,939,423.00	19.42	74,746,389.00	18.09
PRI	587,360,166.00	75.54	173,464,069.00	59.18	230,302,605.26	55.72
PRD	28,074,309.00	3.61	27,605,337.00	9.42	50,696,164.21	12.27
PT	12,424,004.00	1.60	12,671,009.00	4.32	20,926,292.66	5.06
PC	17,653,786.00	2.27	12,591,620.00	4.3	12,499,316.00	3.02
PVEM	7,381,675.00	0.95	9,860,656.00	3.36	14,735,226.44	3.57
PPS	14,190,341.00	1.82	0.00	0.00	5,736,677.47	1.39
PDM	9,326,504.00	1.20	0.00	0.00	3,641,256.86	0.88
TOTAL	777,615,441.00	100	293,132,114.00	100	413,284,377.90	100

Cuadro 5**Comparación entre el Gasto Realizado y Auditado durante las Campañas Electorales de 1994 y 1997**

	1994			1997	
Partido	Gasto realizado	Gasto auditado	%	Gasto realizado	Gasto auditado
PAN	43,003,758.00	11,753,888.50	27.33	291,354,176.09	240,436,618.49
82.52					
PRI	324,681,340.00	48,685,647.00	14.99	422,340,133.29	309,314,494.40
73.24					
PRD	19,616,700.00	680,534.42	3.47	278,624,212.49	240,838,433.65
86.44					
PT	4,637,703.00	1,809,532.00	39.02	128,653,816.25	
66,723,812.11	51.86				

los partidos en años anteriores, en comparación con los que se revisaron en 1997 fueron mucho mayores. De suyo, el monto de la documentación revisada implicó un esfuerzo mucho mayor por parte de todos los partidos políticos y de la autoridad electoral misma.

Adicionalmente, las tareas de fiscalización enfrentaron la necesidad de adecuar la normatividad del Instituto Federal Electoral en materia de fiscalización y auditoría. Después del proceso electoral de 1994, el Consejo General del Instituto emitió un conjunto de lineamientos a los que se tendrían que adecuar los partidos políticos para la presentación de sus informes. La ley establece que los partidos deben presentar un informe anual del origen y destino de todos sus recursos. Adicionalmente, en los años en que se realicen elecciones, los partidos deben presentar un informe de sus gastos de campaña. Sin embargo, las características de dichos informes debían ser definidas por el Consejo General del Instituto, a partir de los lineamientos que presentara la Comisión de Fiscalización. Con todo los lineamientos aprobados por el Consejo General después de las elecciones de 1994, tenían que ser actualizados conforme las nuevas normas establecidas a partir de la reforma electoral de 1996.

Sirva esta reflexión para apuntar los problemas políticos que traen consigo las tareas de fiscalización. En la reforma de 1996, los partidos políticos habían ganado la batalla para hacer de la fiscalización una actividad permanente por parte de la autoridad electoral. A todos les quedó claro que esa era una tarea urgente a realizar y que sólo así se lograría la transparencia en los recursos de los partidos, propio de cualquier sistema democrático. Sin embargo, a la hora de precisar la información que empezaba a solicitar la Comisión de Fiscalización y establecer los criterios para la presentación de los informes, surgió un conjunto de problemas. Entonces la fiscalización pasó de ser un triunfo de la transparencia financiera y democrática de los partidos, a constituirse como un conjunto de actos de molestia por parte de la autoridad electoral.

Para que las actividades de fiscalización tuvieran el desarrollo esperado por la Comisión de consejeros, los nuevos lineamientos que aprobaría el Consejo General del Instituto fueron objeto de una larga negociación y diálogo con los partidos políticos. Ello motivó incluso una serie de aclaraciones y precisiones por parte de la Comisión de Fiscalización que finalmente permitieron su aplicación durante 1997. Fue necesario establecer

critérios muy particulares para definir procedimientos que permitieran a los partidos, por ejemplo, acreditar un porcentaje de gastos de campaña en los distritos rurales del país, con comprobantes que no reunieran los requisitos fiscales correspondientes.⁷

Durante 1997, la Comisión de Fiscalización realizó dos grandes trabajos relativos a la verificación de las finanzas de los partidos políticos. El primero tuvo que ver con el informe anual que presentaron los partidos políticos correspondientes al ejercicio de 1996, y el segundo estuvo vinculado con los gastos que realizaron los partidos durante la campaña electoral de 1997. El 27 de marzo de 1998 los partidos políticos presentaron al Instituto Federal Electoral su informe anual correspondiente al ejercicio de 1997. A partir de esa fecha y hasta el 25 de junio, la Comisión de Fiscalización del Consejo General, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, se encuentra trabajando en la revisión de los informes de gastos de los partidos políticos. Esta es la tercera experiencia de fiscalización que realizará la actual Comisión.

Las experiencias de 1997 fueron muy aleccionadoras para todos, para los partidos, para la misma Comisión de Fiscalización, para la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y para el Consejo General en pleno. Una de las grandes diferencias era que el Consejo General, con base en el nuevo Código Electoral, estaba facultado para emitir y votar el dictamen correspondiente y aplicar las sanciones a que hubiera lugar. Ello representaba una responsabilidad novedosa y un compromiso evidente con el cumplimiento de los principios rectores del Instituto, entre los que destacan certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.⁸

Adicionalmente, el calendario establecido en la ley para la revisión de los informes anuales de los partidos correspondientes a 1996, implicaban que la Comisión de Fiscalización emitiera su dictamen el 30 de mayo de 1997, para que el Consejo General del Instituto lo votara y aplicara las sanciones correspondientes. El problema era que el 30 de mayo coincidía con la última etapa de la campaña electoral de 1997. Cualquier partido que resultara sancionado vería su campaña afectada por las resoluciones de la Comisión de Fiscalización. Con todo, la Comisión de Fiscalización, como cualquier autoridad de auditoría y fiscalizadora, no podía anteponer ningún tipo de interés político para emitir su dictamen. Hacerlo así hubiera traído serias

consecuencias para la credibilidad del Instituto en su conjunto, precisamente cuando estaba en curso un proceso electoral.

Esta experiencia pone sobre la mesa una reflexión más sobre las implicaciones políticas de fiscalizar. Ningún esfuerzo fiscalizador tendrá éxito en materia de partidos políticos, si no está arropado en un contexto de credibilidad ante la ciudadanía. Por ello, el trabajo operativo de la fiscalización tiene que ser, por definición, muy cuidadoso y delicado, puesto que está en juego no sólo el prestigio de la autoridad electoral, sino el de los partidos mismos. Nada sería más lamentable que el resultado de la fiscalización generara injustamente una imagen equivocada de las operaciones de un partido político. Ello implica destinar importantes recursos, humanos y materiales, de alta calidad, a las tareas de fiscalización.

En relación con la fiscalización de los informes anuales de los partidos, las experiencias fueron muy aleccionadoras. Descubrimos por principio que los partidos políticos se vieron sometidos a un tipo de demandas por parte de la autoridad electoral para las cuales no contaban con los aparatos administrativos suficientes para responder adecuadamente. No obstante que las características de la fiscalización que se realizaría estaban anunciadas y que se seguirían los principios generalmente aceptados para cualquier auditoría, la realidad mostró que existen características propias del país y la sociedad que dificultan el registro integral de los ingresos y egresos de los partidos.

La Comisión de Fiscalización enfrentó la realidad de la falta de una cultura de rendimiento de cuentas, la geografía misma del país, la dificultad de las organizaciones partidarias para acumular comprobantes de ingresos y egresos, con los requisitos fiscales correspondientes, contabilizados a lo largo de 32 entidades, cada una con características propias.⁹

Para la presentación de los informes anuales de los partidos, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos consideró oportuno organizar cursos para los responsables de las finanzas de los partidos. Se buscó responder las dudas que generaba la instrumentación del nuevo marco regulatorio, se ofrecieron recomendaciones de orden contable y se dieron a conocer los procedimientos, formas de revisión y los criterios que se utilizarían en el proceso de fiscalización.

Este tipo de actividades resulta indispensable porque la autoridad electoral no debe guiarse por una actitud encaminada a encontrar las fallas de los partidos. La fiscalización, en el caso de los partidos políticos, debe partir de una actitud de buena fe y de credibilidad a lo declarado por las organizaciones. Así actúa la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, en parte porque es necesario aceptar que todos estamos en un proceso de perfeccionamiento de los mecanismos de revisión de los ingresos y egresos de los partidos.

Adicionalmente, la ley electoral mexicana fue muy sabia al establecer entre los procedimientos de la revisión, un mecanismo que permite a la autoridad y a los partidos, corregir errores y omisiones y realizar las aclaraciones pertinentes durante el proceso de revisión. En los casos en que la autoridad detecte algún error en los informes presentados por los partidos, la Comisión de Fiscalización está en posibilidad de comunicarlo oficialmente al partido para que en un término de diez días se presente la información complementaria, se realicen las aclaraciones y se resuelva así cualquier duda. Si al finalizar el plazo establecido por la ley para realizar la revisión permanecen los errores o la Comisión no cuenta con las aclaraciones suficientes, el dictamen correspondiente lo reporta y el Consejo General emite las sanciones correspondientes.¹⁰

Un Ejemplo de Aplicación de los Recursos: Los Gastos de Campaña de 1997

Como se mostró en el Cuadro 5, en 1997 los ocho partidos que participaron en la elección federal erogaron 1.204 millones 603 mil 260.29 pesos, lo que en términos de dólares, a la cotización actual equivale a 136 millones 886 mil 734.12 dólares. El 77.21 por ciento de dichas erogaciones fueron revisadas por la Comisión de Fiscalización. En el caso de la campaña electoral de 1994 se había revisado el 16.15 por ciento de los gastos que realizaron los partidos en ese entonces. Cabe mencionar que ningún partido rebasó los topes de gastos de campaña establecidos por la autoridad competente y que todos los partidos cumplieron con la obligación de presentar los informes correspondientes.

En el caso de los informes de gastos de campaña, el Instituto Federal Electoral recibe un informe por cada campaña realizada, por lo que un partido que participó en todas las elecciones de 1997, debía presentar 300

informes correspondientes a las campañas para diputados federales; un informe de la campaña para senadores electos por el principio de representación proporcional; un informe de la campaña de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y 40 informes correspondientes a las campañas para Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ello implicó revisar más de un millón y medio de comprobantes, revisar su correcta contabilidad y mantener un estrecho contacto con los partidos políticos para realizar las aclaraciones que fueran necesarias.

Algunos de los temas más relevantes de la experiencia tenida se muestra en el Cuadro 6, donde se compara la forma como los partidos erogaron sus recursos en 1994 y 1997.

La diferencia más evidente está relacionada con los montos erogados en las dos elecciones. Ello obedece a las diferencias legales que estaban prevalecientes en las dos campañas en relación con el financiamiento público de los partidos. Pero llama fundamentalmente la atención que el 55.01 por ciento de los egresos de los partidos en 1997 se destinaron a los gastos en prensa, radio y televisión.

Son muchas las reflexiones que se desprenden de ese hecho. Sin embargo, conviene aquí hacer referencia a las implicaciones de esta realidad para las tareas de fiscalización. La legislación mexicana establece topes de gastos de campaña a cada candidato. En otras palabras, no es el partido el que en su conjunto está limitado para rebasar un límite, sino que cada candidato, dependiendo del puesto por el que está compitiendo, tiene un tope máximo. Ello evita que el partido concentre todos los recursos en la elección más importante y que la competencia sea efectivamente equitativa entre todos los partidos. El Cuadro 7 muestra los topes de gastos de campaña que estuvieron vigentes durante la elección de 1997.

Como se mencionó anteriormente, dichos topes operaron y fueron respetados por todos los partidos, pero verificar que hubiera sido así implicó desarrollar mecanismos de revisión muy complejos. Los partidos políticos obtienen grandes economías al contratar de manera centralizada tiempos en la radio y televisión, por lo que era evidente que el Instituto recibiría facturas por tiempos contratados con los medios de comunicación que no estarían destinados a una campaña en particular, sino a un conjunto de candidatos. En consecuencia fue necesario pedirles a los partidos

Cuadro 6**Integración de los Gastos de Campaña por Concepto de Gasto durante los Procesos Electorales de 1994 y 1997**

Concepto de gasto	1994	%	1997	%
Gastos de propaganda	146,342,939.00	35.28	266,900,010.53	22.16
Gastos operativos	163,676,529.00	39.46	275,094,823.99	22.84
Gastos en prensa, radio y TV	104,761,483.00	25.26	662,608,425.77	55.01
TOTAL	414,780,951.00	100.00	1,204,603,260.29	100.00

Cuadro 7
Topes de Gastos de Campaña durante el Proceso de 1997

Cargo	Tope de gastos
Diputado federal	\$676,091.52
Senadores de RP (32 puestos)	\$176,265,567.95
Diputados a la Asamblea Legislativa del D.F.	\$507,069.25
Jefe de Gobierno del Distrito Federal	\$28,556,005.13

políticos que hicieran un prorrateo de los gastos realizados entre las campañas que se vieran beneficiadas por los mensajes transmitidos. De esa manera, la autoridad electoral tendría la información precisa de cuanto había erogado cada candidato, incluyendo los gastos centralizados que realizara el partido en esta materia.

Adicionalmente, la autoridad electoral pidió muestras de los mensajes transmitidos por los partidos políticos para verificar que en efecto se refirieran a las campañas que estaban reportadas por los partidos. Este procedimiento implicó un esfuerzo especial por parte de los partidos y de la autoridad electoral. Sin embargo era necesario mostrar a la ciudadanía que no se habían violado los topes de gastos de campaña en ningún caso, pues ese era un elemento más para fortalecer la legitimidad de la elección en su conjunto. Ganare quien ganare, la elección había transcurrido conforme a la ley.

Sirva este ejemplo para apuntar la importancia de contar con instrumentos precisos de fiscalización para cuidar todos los aspectos relativos a la elección. En la medida que siga avanzando el aprendizaje conjunto sobre lo que en el fondo debe significar el trabajo de revisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos, la fiscalización será cada vez más un elemento para la confianza y credibilidad y menos una actividad de molestia para los partidos políticos. Es en este sentido que la fortaleza de los partidos políticos también pasa por la consolidación de sus aparatos administrativos y en el fomento entre sus militantes de una nueva cultura en la que la competencia electoral en el México de finales del siglo XX implica saber rendir cuentas claras.

La Fiscalización en 1998

Sin duda la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral está enfrentando este año un reto aún mayor que el de 1997. La experiencia tenida muestra que es necesario ajustar y precisar el marco normativo con el que se realizan las revisiones de los ingresos y egresos de los partidos políticos. De la propia experiencia se pueden deducir algunos elementos que es necesario reforzar en los instrumentos de fiscalización y otros que quizá puedan ser manejados de otra manera para no caer en excesos de reglamentación que no tengan beneficios evidentes en el proceso de revisión y sí hagan más complejo el trabajo de los partidos.

Esta reflexión debe ser planteada a partir de un diálogo estrecho entre todas las autoridades involucradas y las propias organizaciones partidarias. El paso fundamental está dado al haber incorporado desde 1997 un conjunto de criterios de fiscalización que desde ya imprimen un criterio de certeza al manejo de los recursos de los partidos políticos.

Con todo, existen nuevos problemas que desde ahora enfrenta la Comisión de Fiscalización del Consejo General. Se trata de afrontar las consecuencias de la actualización de las legislaciones electorales de cada uno de los estados que conforman la República Mexicana y que tienen autoridades propias encargadas de organizar los procesos electorales locales. Algunas de dichas legislaciones otorgan también financiamiento público a los partidos políticos y están obligadas a realizar tareas de fiscalización, lo que al menos hace necesario que las autoridades electorales tengan una definición clara de los ámbitos de su competencia para realizar tareas de fiscalización. Cabe tomar en cuenta que la legislación electoral debe considerar a los partidos como una unidad con una personalidad jurídica, y no como institutos divididos en el número de entidades en que participan.

Por su parte, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral está obligado a revisar una norma constitucional que fue incorporada a la legislación en 1996 y que establece que el financiamiento público de los partidos debe prevalecer sobre el financiamiento privado. Para ello es necesario conocer los montos totales del financiamiento público que reciben los partidos en todo el país, al igual que la totalidad del financiamiento privado. Ello obliga a la autoridad electoral federal a contar con la información necesaria

que le permita hacer dicha verificación. Sin embargo, resulta fundamental respetar la soberanía de los estados de la República y revisar hasta dónde la autoridad electoral puede o no fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos destinados exclusivamente a las elecciones locales.

Problemas de este tipo implican también un proceso de diálogo con una gran cantidad de actores y autoridades que será necesario sostener a lo largo de este año. Se trata de precisiones jurídicas que no quedaron del todo claro en las leyes que regulan la actividad electoral y que podrían ser motivo de conflicto si no se realiza una reflexión adecuada y se establecen los convenios de colaboración entre las instancias competentes.

Epílogo

Este trabajo ha demostrado la estrecha vinculación entre el financiamiento y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, de tal manera que no es posible hablar de uno sin abundar en el otro tema. Sin embargo, debido a la gran cantidad de reflexiones que salen del análisis de ambas cuestiones es inevitable dejar pendientes una gran cantidad de ideas relacionadas con estos temas. Con todo, se buscó establecer las dificultades y problemas que es necesario afrontar cuando un país se adentra en este tipo de asuntos. Se trata de problemas técnicos envueltos en una situación política particular que es necesario resolver para alcanzar la meta de dar equidad, igualdad, proporcionalidad y transparencia a los recursos de los partidos políticos.

Quizá el tema más complejo, que deliberadamente no se abordó en este trabajo tiene que ver con las sanciones a que debe hacerse merecedor un partido político que incurra en faltas graves. Aquí se enfrenta una paradoja: no existe ningún procedimiento en las leyes mexicanas a través del cual un partido que incurra en falta y que a su vez haya ganado la elección, pierda el puesto de representación popular que obtuvo. Simplemente los tiempos que implica el trabajo cuidadoso y responsable de la fiscalización harían eso imposible de aplicar. Sin embargo, con los procedimientos actuales se ha avanzado mucho en hacer transparentes a la sociedad los ingresos y egresos de los partidos políticos. Seguramente existen mecanismos alternativos. Con todo, el camino por el que ha optado México resultó adecuado para iniciar la solución a un problema que está presente en muchas de las democracias modernas.

Glosas

¹ La fórmula establece que el financiamiento público anual por actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se distribuirá de la siguiente manera: el 30 por ciento del total se entregará, en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión; el 70 por ciento restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiera obtenido cada partido con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior. Por su parte, los partidos que hubieran obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, obtendrán cada uno, el 2 por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. En el año de la elección se les otorgará una cantidad adicional igual para gastos de campaña.

En el caso del acceso a los medios de comunicación, los partidos políticos tendrán derecho, en el proceso electoral en el que se elija presidente de los Estados Unidos Mexicanos a 250 horas en radio y 200 en televisión; en el caso de procesos electorales en los que se elija a integrantes del Congreso de la Unión, los partidos tendrán derecho a 125 horas en radio y 100 en televisión. Adicionalmente, en periodo de campañas electorales, contarán con 10,000 promocionales de 20 segundos en radio y 400 en televisión. El tiempo de transmisión y el total de los promocionales se distribuirán entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión de la siguiente manera: el 30 por ciento en forma igualitaria y el 70 por ciento restante en forma proporcional a su fuerza electoral. Los partidos políticos sin representación en el Congreso de la Unión obtendrán, cada uno, el 4 por ciento del tiempo total y del total de promocionales.

² Ver el Artículo 41, párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Anteriormente el porcentaje mínimo requerido era de 1.5 por ciento de la votación. Ver el Artículo 32, párrafos uno y dos del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales.

⁴ En 1998 no se otorga financiamiento para gastos de campaña en virtud de que no es año electoral.

⁵ Adicionalmente, la nueva autoridad electoral no contó, a partir de 1997, con la presencia del Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General del Instituto federal Electoral, con lo que se garantizaba la imparcialidad de la autoridad electoral al tratar este tipo de temas.

⁶ Antes de la reforma electoral de 1996, la ley electoral solicitaba informes anuales y de campaña a los partidos políticos, pero no existía una comisión específica que

se encargara de realizar estas tareas. Además, las sanciones en caso de que un partido incurriera en alguna falta eran determinadas por el Tribunal Federal Electoral y frecuentemente se trató de sanciones simbólicas que no tuvieron un efecto importante en la corrección de las conductas en cuestión.

⁷ En el caso de los informes de gastos de campaña, debido a que por su naturaleza diversos gastos menores no podrían ser comprobados con documentos que reúnan los requisitos fiscales correspondientes, se permite que hasta el 10 por ciento del gasto que se ejerza en cada campaña electoral, pueda ser reportado con una bitácora en la que se señalen con precisión los siguientes conceptos: fecha, lugar en el que se efectuó cada erogación, monto, concepto del gasto, nombre o razón social, y domicilio de la persona a quien se efectuó el pago.

En el caso de gastos de campaña, se estableció que, por concepto de viáticos y transporte, en los distritos rurales el 60 por ciento de los gastos deberán comprobarse con documentación que reúna requisitos fiscales, en tanto que el 40 por ciento de los gastos se podrán comprobar a través de una bitácora. En los distritos mixtos el 70 por ciento de los gastos deberán comprobarse con documentación que reúna requisitos fiscales, en tanto que el 30 por ciento de los gastos se podrán comprobar a través de la bitácora. En los distritos urbanos el 80 por ciento de los gastos deberán comprobarse con documentación que reúna requisitos fiscales, en tanto que el 20 por ciento de los gastos se podrán comprobar a través de la bitácora.

⁸ Ver el Artículo 69, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁹ Entre los nuevos problemas que desde ahora enfrenta la Comisión Fiscalización del Consejo General, se encuentra el de la concurrencia en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, por parte de las autoridades electorales federales y estatales. En principio, resulta fácil deducir que la autoridad federal fiscalice los recursos y gastos federales y, a su vez, la autoridad estatal, los locales. Sin embargo, los partidos políticos nacionales tienen una sola personalidad jurídica, por lo que administran sus recursos y ejercen su gasto sin que pueda diferenciarse el ámbito de competencia en el que se aplicaron dichos recursos, sobre todo en el rubro de gastos de operación ordinaria. También se da la concurrencia en las transferencias internas de recursos que realizan los partidos en el ámbito federal a gastos de campañas locales y viceversa. Esto hace necesario que las autoridades electorales lleguen a acuerdos de ámbitos de competencia y rubros a fiscalizar para evitar obstaculizar las revisiones de los recursos de los partidos nacionales y las dobles sanciones por una misma falta.

¹⁰ Ver el Artículo 49-A párrafo 2, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO Y
LA SOCIEDAD CIVIL

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL

*Luis Moreno Ocampo
Presidente del Capítulo Latinoamericano de
Transparencia Internacional y
Representante de Poder Ciudadano de Argentina*

Hay un problema con el financiamiento de la política y hay un problema con el financiamiento de las campañas políticas. Lo primero que yo quisiera plantear es cómo cambiamos, ¿hace falta cambiar las leyes? Yo soy abogado y participé en juicios en Argentina en los que la ley cobró sentido para mí, juicios donde pusimos presos a los generales que condujeron la última dictadura militar y donde pusimos presos a los militares que se rebelaron en contra del régimen democrático. Como comprenderán, yo valoro mucho la ley y me parece muy importante establecer la ley en nuestros países. Sin embargo, para este tipo de problemas me parece que la ley, o el cambio de la ley, no va a resolver nuestra situación.

Cuando escuché las ponencias de esta mañana, me pareció que estábamos en una situación similar a la que ocurrió cuando los españoles descubrieron América. Cuando Colón llegó a América, a los pocos años Roldán, el alcalde de la isla de La Española, hoy República Dominicana y Haití, se rebeló para establecer un sistema de encomienda, que fue el sistema de esclavitud de los indios. Colón le dijo que no, pero como Roldán ya tenía a toda la gente convencida de que era mejor repartirse a los indios, al final aceptó. La Reina Isabel de España no aceptó este criterio, y en el año 1501 ordenó que eso se modificara, comenzando toda una historia de América Latina en la que las leyes se establecen y no se cumplen. A pesar de que la Reina ordenó eliminar esa ley, en 1503 la Corona aceptó estas costumbres e inclusive en 1509 el Rey Fernando el Católico autorizó a Diego Colón, hijo de Cristóbal Colón, a repartirse más indios. Pero en esos tiempos también hubo gente como Cira

Romero que reclamaba: Antonio de Montesinos, un fraile dominico que llegó a La Española en 1510 y empezó a plantear preguntas en sus sermones cuestionando el derecho de tener en tan cruel y horrible servidumbre a los indios. Esta actitud, parecida a la que vemos acá, tuvo gran impacto. En 1512 el Rey de España convocó a una junta de teólogos y juristas en Burgos para discutir qué hacían con el tema de los indios. Pero ya había intereses creados muy fuertes, lo cual dio como resultado una solución mixta: son libres, hay que educarlos en la fe porque son seres humanos, pero también se les puede mandar a trabajar. Las leyes de Burgos (1512) fueron como las leyes del financiamiento de partidos políticos, es decir, fueron muy minuciosas y totalmente incumplidas. La coronación de este proceso sucedió unos cuantos años más tarde, en 1523, cuando Hernán Cortés conquistó México, tomando bajo su poder a miles de indios. El rey le ordena que los deje en libertad y emite una bula. Hernán Cortés puso la orden del Rey sobre su cabeza y dijo "se acata pero no se cumple," instaurando así un sistema en el que las leyes se establecen, pero no se cumplen.

Como abogado, yo supongo que las leyes se cumplen, por lo cual esto me perturba mucho. Se supone que la ley penal es aceptada por todo el mundo e igualmente se supone que los criminales que la violan son transgresores que quebrantan la ley. Pero lo que yo veía en los juicios en contra de los militares en Argentina era, primero, que habían sido masivamente apoyados y, segundo, que ellos pensaban que tenían razón y que tenían que hacerlo. Me sacó de mis paradojas un profesor de la Universidad de Yale, Michael Reisman, que tiene una muy interesante explicación. Él dice que en cualquier sistema normativo coexisten dos diferentes sistemas normativos: uno son las normas místicas, como las leyes que establecen qué está prohibido y qué está permitido y dos, los códigos operativos que dicen qué personas y en qué condiciones pueden hacer lo que la ley les prohíbe sin que les pase nada. Entonces, Hernán Cortés en México podía recibir la orden del Rey, obedecía la orden pero no la cumplía, y estaba autorizado a hacerlo. En nuestros países, seguramente, los que manejan partidos políticos pueden entender las leyes y, sin embargo, usar los fondos como ellos quieren sin que les pase nada.

El punto importante de la teoría de Reisman es que si entendemos los sistemas místicos y operativos, entendemos la dificultad de vivir en países donde otros sistemas están muy distanciados. No sé como es acá, pero en Argentina es muy común que la policía, a cambio de un pequeño soborno,

deje sin efecto las multas o no ponga multas. Sin embargo, no es sencillamente que al pararlo un policía uno le saque un billete para pagarle y seguir. Justamente, los que estamos acostumbrados a nuestros países entramos en un proceso complejo para distinguir si el policía va a aplicar el sistema normativo o un código operativo.

Hago esta pequeña introducción porque me parece que el tema que nos convoca es muy importante. Pero, justamente, tenemos que darnos cuenta que no estamos enfrentando un grupo de transgresores. Estamos enfrentando a personas que tienen otras lógicas y que están violando las reglas que Cira Romero describió, no por quebrantarlas sino porque están siguiendo otras reglas, otros códigos operativos. Y esto es un punto crítico para cualquier sistema democrático representativo.

La democracia como idea nació en Grecia, en los famosos ejemplos de Atenas en donde los ciudadanos, que no eran todos porque ni las mujeres ni los esclavos eran ciudadanos, la mayoría de la población masculina se reunía en un monte y discutía la cuestión pública. Este modelo de democracia nunca más existió. No fue sino hasta fines del siglo XVII cuando se establece en Inglaterra y después en Francia un sistema distinto, pero parecido, llamado democracia representativa, en el cual se eligen representantes para que discutan y tomen decisiones por nosotros. De aquí nace el problema que planteamos esta mañana: superados los gobiernos militares en América Latina, empezamos a enfrentar los problemas propios de la democracia representativa. La primera cuestión que yo quisiera plantearles es la siguiente: ¿A quién representan nuestros representantes: a nosotros los votantes, a los partidos políticos que los proponen como candidatos, o a las personas que financian sus campañas?

Me parece que esto es lo que estamos discutiendo aquí. Tenemos distintos problemas en los tres niveles. Tenemos problemas si nos representan a nosotros, los que votamos, porque en muchos países no todo el mundo vota. En los Estados Unidos, por ejemplo, vota casi la mitad de la población y la otra mitad no vota. Si representan a los partidos políticos que los candidatearon, vemos cómo llegamos al tema del financiamiento de los partidos políticos y el tema de la corrupción rompiendo la representación. Cabe notar que éste no es solamente un problema en América Latina, sino que es un problema histórico.

Otros problemas resultan si en realidad nuestros representantes representan a los que financiaron sus campañas para obtener nuestros votos. Hay muchos ejemplos de este caso, dos de ellos argentinos. En la elección de 1989 hubo un escándalo porque un empresario muy poderoso argentino dijo que había dado 3 millones de dólares para la campaña de Menem del partido Justicialista y 2 millones de dólares para una campaña del partido Radical. Es decir, había aportado a dos caballos. Pero el escándalo no fue esto de que aportó a dos candidatos al mismo tiempo. Uno supone que una persona que aporta a una campaña lo hace porque cree en el candidato. Obviamente, si aportó a dos candidatos es una inversión lo que estoy haciendo y pienso que debo recuperar. Sin embargo, el escándalo no fue porque el empresario puso plata en las dos campañas, sino que el escándalo fue porque los Radicalistas dijeron "¿Cómo que 2 millones de dólares? Acá llegaron solamente 15 mil dólares". Y después el Justicialista dijo, "¿Cómo que 3 millones de dólares? Acá llegaron únicamente 700 mil dólares". ¿Dónde estaba la diferencia? Esa fue la discusión y el escándalo. Entonces la pregunta es sobre cuáles fueron las relaciones entre estos aportes a la campaña y la política económica que se implementó.

Hay otros casos en los que la relación es mucho más directa. En la campaña para diputados en 1987 el candidato Justicialista recibe a un asesor que le informa que habían resuelto el problema del papel para los afiches, libros, revistas y boletas que deseaban imprimir. El asesor le informa que tienen un único problema: había que darle un puesto al empresario que ponía el papel, había que darle un puesto en la lista de diputados. El candidato le dice que eso no lo podían hacer, ya que no tenían lugar, pero que bueno, le diera el puesto de noveno. Total, nunca pensaban sacar más de cinco. Entonces le dieron el noveno puesto y para sorpresa de todos, entraron once. Nuestro empresario del papel es hoy el presidente de la Cámara de Diputados. Entonces, la conexión entre plata para financiar campañas y la acción política específica es muy, muy clara.

Les doy dos últimos ejemplos: uno es un caso en Honduras, fenómeno que está sucediendo en toda América Latina. En Bolivia al Congreso le dicen "El Arca de Noé" porque es el lugar en donde todos los que están en peligro se meten para salvarse. Entonces, muchas personas que tienen persecuciones por fraudes se meten como candidatos en el congreso. En Honduras hay un caso muy particular de un empresario que estaba siendo

investigado por fraude y entonces se metió en una lista. Pero, lamentablemente, eligió mal y su lista perdió. Sin embargo, después de las elecciones él logró, con plata, que lo cambiaran de lista y se puso en la otra lista, entrando así en el congreso.

Un último caso que muestra la conexión entre la financiación de campañas políticas y la partida pública es el caso de Salinas de Gortari. Cuando Salinas de Gortari terminó su período presidencial organizó una comida en febrero de 1993 para reunir fondos para las campañas de su partido. La comida era para los treinta empresarios más ricos de México y, este es el punto interesante, el costo por cubierto que iba ser destinado a pagar las campañas era de 25 millones de pesos por persona. Y un empresario, justamente de una cadena de televisión muy grande, dijo que él no iba a comprar un cubierto sino tres, porque había que apoyar el proceso y pagó 75 millones de pesos para esa campaña. Entonces, si una persona invierte 75 millones de pesos en una campaña electoral, ¿cuánto va a sacar? Por eso volvemos a la pregunta: ¿A quién representan nuestros representantes?

Yo quería plantearles, después de la introducción de estos problemas, lo siguiente: si hay empresarios que pagan hasta 25 millones de pesos por sentarse; si hay empresarios que para evitar ser perseguidos se meten en el congreso como en Honduras; si hay empresarios que ponen papel para ser miembros del congreso, existen problemas muy serios con la respuesta a la pregunta ¿a quién representan los representantes? Hay que tomar en cuenta que va a ser muy difícil que simplemente cambiando la ley se modifique esto. Debemos saber qué hacer y cómo podemos poner la ley en la realidad. ¿Cómo evitamos que pase lo mismo que con las leyes de Burgos que fueron minuciosas pero incumplidas?

La propuesta que yo les traigo la hicimos en *Poder Ciudadano* el año pasado con el apoyo de la *Fundación Tinker*. Lo que hicimos fue un sistema de control de campañas desde la sociedad civil. La cuestión que nos planteamos fue cómo controlar los fondos de las campañas. Normalmente, en la mayoría de las leyes, como es el caso de los Estados Unidos, los fondos de campaña se controlan dentro de los ingresos. Es decir que se establece quién hace los aportes de dinero. Hay muchas y muy claras restricciones en los Estados Unidos sobre quién puede hacer aportes de dinero y sobre las cantidades que se pueden aportar. El problema es que la distancia entre el sistema místico y los códigos operativos en los

Estados Unidos es menor que la distancia entre los sistemas místicos y los códigos operativos en América Latina. Por ejemplo, en los Estados Unidos el nivel de incumplimiento impositivo se acerca al 15 por ciento. No es el mejor del mundo. En cambio, Suecia es el mejor del mundo y tiene apenas un cinco por ciento de incumplimiento impositivo. Sin embargo, se estima que menos del 20 por ciento es el porcentaje razonable para un país civilizado. En América Latina solamente Chile, con un 18 por ciento, cumple con este porcentaje. Argentina y Brasil, que son dos países muy grandes, tienen el 50 por ciento de incumplimiento impositivo. Entonces, si uno hace un control de ingresos se debe tener claro que sólo va a controlar el 50 por ciento de los fondos. Se supone también que los que pagan impuestos son las personas y empresas más respetables y legales que tienen pocos incentivos para poner plata en las campañas. Justamente, como no tienen nada que ocultar, no tienen intereses con el gobierno y no quieren poner plata en las campañas. En cambio, un narcotraficante o un contratista del Estado que tiene negocios oscuros con el Estado, tiene un fuerte incentivo para poner plata en las campañas. Como se puede observar, el control de ingresos deja fuera a las personas que tienen más incentivos para poner fondos en las campañas. Por eso creo que si pensamos en el contexto de América Latina, el modelo de control de fondos por ingresos es malo; no va funcionar nunca correctamente porque si Argentina y Brasil tienen un 50 por ciento de incumplimiento impositivo, hay países peores. Yo les contaba del caso de Ecuador en donde la oficina de impuestos pierde dinero, ya que sale más cara la operación de cobrar impuestos que los impuestos que se recaudan. Entonces, en países como los nuestros con tan altos niveles de incumplimiento impositivo, no tiene sentido hacer un control de fondos por ingresos.

Fue por eso que para la prueba que hicimos el año pasado en *Poder Ciudadano* se controlaron los gastos siguiendo los precios del mercado. Entonces, lo que hicimos fue una auditoría de los gastos, cotejando una serie de rubros (gastos de campaña y de avisos, entre otros) y sus costos de mercado. Estos costos los comparamos con los ingresos legales de los partidos políticos y la cantidad que declararon haber gastado. Estamos ahora preguntando de dónde viene la diferencia. En Argentina, los ingresos legales de financiación pública son básicamente un dólar por cada voto válido de la campaña anterior. Además hay espacios televisivos gratuitos para todos los partidos y existen fondos para impresión de boletas electorales. Estos son los fondos que tienen los partidos políticos a su disposición.

El partido Justicialista, actualmente en el poder, recibió 4 millones 400 mil dólares y gastó 14 millones de dólares, lo cual significa que gastó 10 millones de más. ¿Quién puso los 10 millones? No lo sabemos. La Alianza Opositora, que es el principal grupo de oposición, recibió 3 millones de dólares y gastó 2 millones 348 mil, es decir, ahorró 715 mil dólares que puede utilizar para otras actividades. Un caso muy interesante es el del tercer partido que más gastó, Línea Popular, que es un partido muy pequeño. Éste recibió 37 mil dólares y gastó un millón 399 mil dólares, es decir que gastó un millón 362 mil de más. Estos datos son aún más interesantes cuando se comprueba que Línea Popular, con este gasto de campaña, no consiguió absolutamente ningún diputado, solamente recibió un total de 3 mil votos. Es decir, si hubieran pagado alrededor de 300 dólares a cada votante hubieran salido mejor, si hubieran ofrecido 100 dólares por voto hubieran obtenido más votos. Aparentemente, Línea Popular hizo campañas en contra del candidato de Acción por la República. El candidato de Acción por la República era el ex ministro de economía del gobierno argentino, Domingo Cavallo. Él fundó el partido Acción por la República, pero estaba peleado con el gobierno del presidente Menem, por lo cual Línea Popular básicamente utilizó sus fondos para hacer campañas en contra de Acción por la República. Todos suponemos que los fondos vinieron del gobierno del Partido Justicialista, e inclusive el candidato del Partido Justicialista dijo públicamente en una declaración: "Basta ya de poner plata en la campaña popular, pongan plata en mi campaña". Así que debemos sumarle a los 10 millones de dólares del Justicialismo un millón 300 mil dólares de Línea Popular. Finalmente, el cuarto partido que gastó más dinero en Argentina fue Acción por la República con un gasto de un millón 217 mil dólares. Este partido era nuevo, así que no recibió fondos por la elección anterior sino que recibió fondos para las votaciones que se realizaron ahora, y recibió 537 mil dólares, con lo cual debe haber una diferencia de 580 mil dólares que deberá justificar. Me parece que el modelo de control de gastos de mercado es un modelo que permite, aun en Venezuela, que se haga un control de qué están haciendo los partidos de un modo razonable.

Quisiera concluir mi presentación con un plan de acción con el cual desarrollaremos un poco más este modelo que utilizamos en Argentina. El plan es el siguiente: primero vamos a empezar con un pacto de transparencia de los partidos que, cuando están en campaña, gustan de hacer promesas. Entonces, es un tiempo oportuno para que una o varias ONGs les planteen

la posibilidad de que hagan un pacto de transparencia en los gastos que van a efectuar y que se comprometan a que sus gastos van a ser claros, transparentes y públicos.

Lo segundo que pienso se debe hacer son auditorías mensuales de gastos. Un inconveniente del programa de *Poder Ciudadano* en Buenos Aires fue que hicimos solamente una auditoría al final, por lo que el resultado no tuvo incidencia en la campaña porque fue *ex-post*, fue posterior al resultado. Entonces en la propuesta que estoy haciendo acá, sugiero que hagamos auditorías mensuales para que así estemos avisando a la gente que va a votar cómo y dónde cada partido está consiguiendo fondos. Una vez que alguien es elegido presidente es muy complejo plantearle que en realidad recibió plata del narcotráfico, como el caso de Colombia lo muestra claramente. Además, el modelo de auditoría por gastos puede permitir el control de lo que el Obispo de Colombia definió como el caso del elefante. El Obispo de Colombia es un viejito muy agradable. Sin embargo, cuando se planteó la investigación de Valdivieso sobre los gastos de campaña y que había recibido plata del narcotráfico, Samper negaba saber que había recibido 5 millones de dólares de narcotráfico. Entonces, el Obispo dijo: "Obviamente Samper sabía que había recibido 5 millones de dólares de narcotráfico". Rápidamente los medios de comunicación lo acosaron preguntándole cómo y qué pruebas tenía para decir eso, a lo cual el Obispo, que es un viejito muy sabio, pensó y dijo: "Yo no tengo pruebas, pero tampoco puedo rectificarme de lo que dije". Entonces, se le ocurrió la imagen del elefante y dijo: "Si usted tiene un elefante muerto debajo de la alfombra de su sala de estar, no hacen falta pruebas para demostrarlo. Y tener 5 millones de dólares en una campaña es como tener un elefante muerto debajo de su alfombra". Por eso el caso del soborno en Colombia se conoce como el caso del elefante.

Entonces, si hiciéramos auditorías mensuales y mostráramos que de pronto un partido que recibe 5 millones de dólares está gastando 30 millones de dólares en este mes, tenemos un elefante percibido y podremos pedir explicaciones durante la campaña. De igual forma, el plan debe incluir una auditoría al final y un pedido de explicación a los partidos.

Me gustaría contarles cómo hicimos nosotros la tarea en *Poder Ciudadano*. Los gastos que controlamos fueron los siguientes: primero, el gasto más grande que es la publicidad. Bajo este gasto hay una serie de

rubros: publicidad en las vías públicas, publicidad gráfica, publicidad en radio y publicidad en televisión. Para el monitoreo de las publicidades, hicimos un convenio con empresas en Argentina que se dedican a hacer este tipo de auditorías para las compañías que ponen avisos en los medios.

Otro gasto que se debe controlar está relacionado con las encuestas de opinión pública que suelen ser caras. Cuantificamos los actos políticos en espacios cerrados o abiertos en la Argentina, como "chorizadas" o asados, y medimos o estimamos los costos de cada acto que fueron realizando. Medimos los costos de las caravanas y las caminatas (los políticos van en autos o en camiones abiertos por los barrios, o si no se van a caminar), el costo de imprimir boletas electorales, las papelerías, las revistas y libros. Con esto hicimos un primer informe y después empezamos a trabajar un poco más fino. Por ejemplo, en publicidad puede haber descuentos por campañas masivas, por lo que hicimos un desglose tomando en cuenta los descuentos y así arribamos a una cifra que permite comparar los ingresos con los egresos.

Para terminar, les quería explicar que, en mi opinión, el tema que nos convoca es crítico, es un tema crítico de las democracias representativas. Lo cual es bueno porque hace diez o veinte años en América Latina hablábamos de otros problemas. Que estemos hablando hoy del problema de financiamiento de campañas quiere decir que tenemos un problema más sofisticado. Entonces, démonos cuenta de que estamos mejor que hace 20 años. Segundo punto, démonos cuenta que en nuestras culturas la ley, sobre todo la ley que restringe las acciones de los poderosos, no tiene mucha aplicación. En Brasil tienen un dicho bastante claro sobre esto. Los brasileños dicen: "A los amigos, todo; al enemigo, la ley". Entonces, el concepto de la ley no es muy fuerte en nuestros países. En las culturas anglosajonas la ley se desarrolló como un sistema de control del poder. Los ciudadanos controlan el poder con la ley. En América Latina, nuestra cultura es el poder que utiliza la ley como otro medio de coacción y nunca se restringe por la ley. Entonces, la teoría de Reisman dice que los códigos operativos tienen que ser secretos. Si se hacen públicos, usted puede modificarlos. Entonces, empezar a mostrar públicamente cómo se hace el financiamiento, cómo operan los partidos políticos, cómo se reparten los fondos, qué instituciones públicas utilizan para financiar sus campañas políticas, dónde tienen lo que en Argentina llaman *gnocchi*. Acá, me dicen, que se llaman 45. En Buenos Aires somos muy italianos y comemos

muchas pastas. Es una tradición comer *gnocchi* el día 29, usted pone dinero debajo del plato y obtiene mucho más dinero en el mes siguiente. Entonces los *gnocchi* son los empleados públicos que solamente van el día 29 a cobrar su sueldo.

Empezar a detectar los códigos operativos con los que trabajan las empresas es la manera de llegar a la transformación. Discutir exhaustivamente leyes que nunca van a ser cumplidas es lo que Reisman llama "Discutir leyes sin dientes, leyes que no muerden, leyes que nunca van a estar establecidas en la realidad". Entonces yo creo que si queremos hacer esta transformación tenemos que trabajar con los códigos operativos y no concentrarnos tanto en las leyes formales. Por eso creo que, más allá de lo que planteaba Cira, ya que las leyes no van a llegar a tiempo, tenemos cinco meses en los que se puede tener una buena experiencia para empezar a ver cómo monitorear los fondos públicos de la próxima campaña. Ésta es la forma de garantizar que los representantes los representan a ustedes y no a otras personas.

Muchas gracias.

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN VENEZUELA

Cira Romero

Miembro de la Asociación Civil Queremos Elegir de Venezuela

Quisiera explicar un poco la perspectiva de *Queremos Elegir* como sociedad civil organizada en Venezuela, en cuanto al tema de financiamiento público de las campañas electorales y los partidos políticos. La consulta ciudadana fue una encuesta que hicimos en Venezuela junto con la *Escuela de Vecinos* en octubre de 1996. En esta consulta recabamos datos sobre la opinión de los venezolanos con respecto a diversos temas relacionados con la institucionalidad democrática y, específicamente, con respecto al tema del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales. Se obtuvieron 20 mil 142 respuestas a nivel nacional. La consulta fue captada en la prensa nacional y distribuida a través de las redes de las organizaciones de la sociedad civil. Además, se organizaron talleres en distintos estados del país para discutir sus contenidos. Las respuestas provinieron de las siguientes áreas: 43 por ciento se obtuvo por medio de consultas en las calles, es decir, nos poníamos en la entrada del metro para conversar con la gente y solicitar sus respuestas en cuanto a la consulta ciudadana; obtuvimos 18 por ciento por correo que, como sabrán los venezolanos, es un éxito rotundo que hayan llegado tantas encuestas por correo; once por ciento se obtuvieron en los talleres; 17 por ciento por fax; montamos la consulta ciudadana en el ciberespacio para obtener así un cinco por ciento de respuestas y, finalmente, seis por ciento se obtuvo de ciudadanos interesados que visitaban nuestra oficina con el deseo de expresar sus opiniones en relación con las preguntas de la consulta ciudadana.

Quiero aclarar que la obtención de 20 mil respuestas obviamente supone una muestra cualitativa porque no es una muestra estratificada que represente a la sociedad, sino una consulta al país entero en la que 20 mil

personas respondieron. Quiero recordarles que de acuerdo con la constitución de Venezuela se requieren 20 mil firmas de venezolanos para la aprobación de una ley en el Congreso. Por lo tanto, es una cantidad significativa en términos estadísticos en nuestra sociedad.

Como parte de la consulta, les preguntamos a los venezolanos ¿quién debe financiar a los partidos políticos? Las respuestas fueron las siguientes: el 61 por ciento respondió que los particulares; el 25 por ciento dijo que debían ser tanto los particulares como el Estado y el 14 por ciento dijo que el Estado debía financiar a los partidos políticos.

Las siguientes fueron las respuestas a la pregunta sobre quién debe proveer el financiamiento de las campañas electorales: el 45 por ciento opinó que debían ser los particulares; el 22 por ciento opinó que el Estado y el 33 por ciento dijo que debía ser mixto.

Las respuestas sobre quién era responsable por la divulgación de información electoral fueron las siguientes: 63 por ciento dijo que el Consejo Supremo Electoral, órgano vigente en ese entonces, y las Juntas de Electores; el 14 por ciento opinó que la sociedad civil; el 12 por ciento dijo que los medios de comunicación social; el siete por ciento opinó que los partidos políticos y el cuatro por ciento dijo que otros.

Hasta que se aprobó la ley de reforma de 1997 la Ley Orgánica del Sufragio asignaba al Consejo Supremo Electoral la responsabilidad de promover el voto e invitar a la gente para que fuera a votar, pero no establecía un suministro de información adecuado. A partir del año de 1998 se han dado en Venezuela alrededor de siete reformas a la Ley Orgánica del Sufragio, con las cuales se ha modificado el sistema electoral, se han establecido la nominalidad, el sistema de representación proporcional y listas abiertas que en otra reforma se cerraron, entre otras. En fin, hubo siete modificaciones a la Ley sin que hubiera una institución responsable de informarle al elector sobre el sistema electoral vigente para las siguientes elecciones. Cabe señalar que estas reformas se daban en año electoral, sin que hubiera una institución responsable de educar al ciudadano. Por lo tanto, en la consulta ciudadana la gente está expresando su deseo de ser informada sobre el sistema electoral y las características de las postulaciones y de los candidatos; cosas que, por cierto, recoge la Ley aprobada en diciembre de 1997 al establecer específicamente como

responsabilidad del Consejo Nacional Electoral el informar sobre los sistemas electorales y candidaturas que no estaban previstas como funciones de nuestro órgano regulatorio.

La siguiente pregunta es por qué el Estado debe financiar a los partidos políticos, ¿por qué debe otorgar financiamiento público a los partidos, a los grupos de electores y a las campañas electorales? Aquí es válida la siguiente reflexión. En nuestro marco regulatorio se prevé que el financiamiento público se dé a los partidos políticos que obtuvieron hasta el tres por ciento de los votos para la Cámara de Diputados, lo cual produce una desventaja competitiva y descalificadora de nuevas iniciativas. Esto se debe a que solamente se financia a los partidos con representación en el Congreso Nacional, es decir, en el ámbito nacional, pero nuestro marco regulatorio permite la formación de partidos regionales y partidos locales. Es decir que cualquier grupo de electores que organice a su comunidad y postule candidatos a alcalde, a concejal, o bien a juntas parroquiales, no puede obtener financiamiento del Estado. Lo mismo sucede a nivel regional; ninguna organización política regional, ningún grupo de electores que se organice para una elección específica puede obtener financiamiento público. Con esto se establecieron desventajas competitivas en cuanto a nuevas organizaciones políticas *versus* los partidos tradicionales representados en el Congreso Nacional.

Analicemos entonces las respuestas que se nos plantearon a la pregunta de por qué el Estado debe financiar a los partidos políticos. En primer lugar, porque de acuerdo con nuestra ley y la constitución, los partidos y los grupos de electores son los canales para acceder al poder público, por lo que se justifica y se entiende que el Estado debe ser el que financie a las organizaciones políticas. Además, es de interés público promover y facilitar el acceso de todos los ciudadanos al poder público. El concepto de democracia, en el que todos tienen este acceso, estaría errado si aquellos que no tuvieran suficientes recursos no pudieran hacer una propaganda electoral o postular a cargos públicos. Por lo tanto, si no hubiera financiamiento del Estado, el ciudadano promedio no podría ser postulado para un cargo público. Si aceptamos que los partidos políticos y los grupos de electores son los canales de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, es obvio que el Estado deberá promover esa comunicación mediante el financiamiento a los partidos y a los grupos de electores.

Por último, es del interés público conocer las propuestas y opciones electorales. No puede ser que un ciudadano se acerque a una mesa de votación a votar en vez de elegir. El ciudadano debe saber quién es el candidato, qué currículum tiene, qué estudió y por qué se postuló. Por lo tanto, conocer las propuestas y las opciones electorales es del interés público y es también del interés del elector. Por ende, como se vio en la consulta ciudadana, el Consejo Nacional Electoral debe tener la responsabilidad de informar al elector sobre los postulados y las ofertas electorales que estos presentan.

Las premisas bajo las cuales consideramos que el Estado debe financiar a los partidos y grupos de electores se basan en la igualdad de oportunidades, en la equidad, en la reciprocidad, en el control y en la justicia. Lo previsto es que toda organización política a nivel nacional, regional y local pueda acceder al financiamiento del Estado. Eso es tener igualdad de oportunidades; no es una premisa que esté plasmada en nuestro marco regulatorio. Como se explicó anteriormente, en Venezuela únicamente los partidos tradicionales que obtuvieron el tres por ciento de los votos en la Cámara de Diputados pueden obtener financiamiento del Estado. Por lo tanto, se está vulnerando el principio democrático de igualdad de oportunidades.

En cuanto a la equidad, un punto fundamental es saber cuáles son los criterios para la distribución de los fondos públicos. Desde nuestro punto de vista, debe haber un criterio de similitud aplicado a todos los participantes. Pero, ¿cómo convertimos este concepto de similitud en algo medible y objetivo? Veamos cómo se hace hoy: este año en Venezuela se destinarán 18 millones de Bolívares para financiar a los partidos. El fundamento bajo el cual se asigna ese monto es totalmente desconocido por el ciudadano común; no hay ningún criterio objetivo bajo el cual se establezca el monto total que el Estado va a otorgar a los partidos políticos. Sobre esto regresaremos luego para hacer una propuesta que presentaremos al Congreso en la discusión sobre la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos.

En términos de reciprocidad, nuestra visión es que el objetivo del aporte del Estado a una organización que es de la sociedad civil, como son los partidos políticos, debe partir de una premisa que es el *matching fund*. El Estado debe aportar a las organizaciones políticas un monto semejante y

equivalente al que aportan sus simpatizantes militantes interesados en el éxito de esa organización política. Sin embargo, tiene que haber un límite a ese aporte. La razón es sencilla, ya que un excelente gerente de finanzas de un partido político puede conseguir excelentes recursos, lo cual hace que haya una falta de equidad en los aportes del Estado. Las preguntas que nos debemos hacer son: ¿cuál debería ser ese límite y cuál es el límite? La Ley de Impuestos sobre la Renta establece que las empresas privadas solamente pueden gastar una cantidad mayor de un diez por ciento en concepto de gastos administrativos. Por encima de ese diez por ciento hay un deducible del impuesto sobre la renta. Un criterio semejante debe existir a los efectos del aporte del Estado. El Estado debe establecer un límite medido, por ejemplo, en términos de cuáles son los gastos de administración de un Concejo Municipal y establecer un diez por ciento de esa cantidad como el máximo aporte de financiamiento del Estado para campañas electorales a nivel de los municipios. Ese monto se repartiría a nivel de los distintos donadores, grupos de electores, partidos políticos, etc. dentro de una distribución proporcional a los aportes que estos consiguen de sus simpatizantes, afiliados y militantes. El término de reciprocidad no permite que el Estado financie a un partido que no tiene simpatizantes y militantes dispuestos a financiarlo, ya que los fondos del Estado no son más que un impuesto de todos los ciudadanos para que funcionen las instituciones públicas. Si los propios militantes no están dispuestos a financiarlo, ¿por qué ha de hacerlo el resto de la sociedad? Por lo tanto, tiene que haber un criterio de reciprocidad y de limitación del aporte del Estado a los grupos electores del partido dentro de una visión y una racionalidad compartida.

Obviamente, si hay fondos públicos se debe ejercer un control orientado a la característica cuasi pública de los partidos y grupos de electores, y también a los fondos del Estado que tienen un uso estricto. No olvidemos que en Venezuela se encarceló a un presidente por malversación de fondos. Dado que tenemos este precedente, en el uso de los fondos públicos hasta para los partidos políticos tiene que ser prioritario justificar el por qué se solicitaron los recursos y en qué se aplicaron. Debido al interés público sobre las actividades de los partidos políticos y grupos de electores, es imperativo llevar un estricto control legal de las finanzas y es imperativo que las sanciones sean ejemplares, tal y como se vio en Venezuela la destitución de un presidente de la república por un manejo no apropiado del presupuesto.

En términos de justicia, las sanciones que se apliquen tienen que ser lo suficientemente ejemplares como para inhibir mayores delitos. Cuando analicemos más adelante las sanciones de nuestra ley, veremos que realmente son prácticamente nulas en comparación con los altos montos que se asignan de hasta 18 millones de Bolívares. En Venezuela hemos visto muy frecuentemente la publicación que hace el Consejo Nacional Electoral en donde el 70 por ciento de los candidatos presidenciales rinden cuentas, pero los candidatos de los otros procesos electorales no lo hacen. Por lo tanto, debe haber sanciones ejemplares que eviten el incumplimiento de la norma.

Si nos concentramos en lo que dicen los ciudadanos venezolanos en cuanto al financiamiento público, encontramos que hay dos conceptos diferentes. Uno de ellos es la información y el otro es la propaganda. Simplificando un poco, la propaganda es un llamado que hace un candidato a la población pidiendo su voto: "vota por mí". La información consiste en dar a la población electoral datos sobre quiénes son los candidatos, cuáles son sus cualidades para contender por esos cargos y cuáles son los perfiles de los candidatos, entre otros. Cabe notar que en Venezuela fue excluida de nuestro *pensum* académico la educación cívica; por lo tanto, los estudiantes de primaria y secundaria no conocen la diferencia entre un alcalde y un concejal, o un senador y un diputado, o qué compete a un gobernador o a un alcalde. La información sobre a quién elegir, cómo se elige, para qué se elige y quién se postula para la elección debe ser del conocimiento público, porque ya hemos dicho que es de interés público. El elemento de información debe ser la responsabilidad del Estado y, consecuentemente, del Consejo Nacional Electoral y de las Juntas de Electores. El concepto de propaganda obviamente compete a los partidos políticos y a los grupos de electores, y debe ser ejecutado por los interesados con financiamiento mixto y tomando en cuenta los límites planteados anteriormente.

La información electoral obviamente supone que el ciudadano tiene una cabal comprensión de los sistemas electorales, incluyendo sus instrumentos y sus especificidades. Si hoy en día se le preguntara a un grupo de venezolanos si entienden el sistema uninominal, la mayoría no sabrían de lo que estoy hablando. Dadas las limitaciones en nuestra educación cívica, la información electoral es un requisito para un voto responsable y consciente de los ciudadanos. Esa información electoral debe ser responsabilidad del Estado dentro de su programa de educación, no solamente en términos de instrucción, sino de educación cívica. La

información contenida en ese programa de educación debe ser exhaustiva, adecuada y oportuna, con el objetivo de que el ciudadano tenga la opción de elegir en vez de votar. Elegir significa escoger entre alternativas, mientras que votar significa depositar en una urna una decisión de voto.

En cuanto a la propaganda electoral, hemos dicho que el Estado, bajo ciertas condiciones de *matching funds* y de limitaciones en el aporte, debe participar, financiar a los partidos y a los grupos que participan en los comicios y aportar un monto equivalente al que recaudan los partidos y grupos de electores de sus militantes. Esta participación debe ser repartida de manera proporcional. Como se explicó anteriormente, debe haber criterios establecidos para determinar los límites del aporte Estatal que se repartirá a nivel de Concejos Municipales, a nivel del Estado y a nivel nacional. Ese límite, la cantidad a ser distribuida en cada proceso electoral, debe tener alguna relación con lo que se elige. Si en este año se reparten 18 millones de Bolívares, los ciudadanos debemos saber bajo qué criterio se estableció esa cantidad. Por ahora no existe un verdadero objetivo sobre el cual el venezolano podría decir que está o no de acuerdo con la cantidad establecida, o bien si le parece poco o mucho.

Dentro de las acciones de la sociedad civil para los efectos de esta discusión sobre el financiamiento público, *Queremos Elegir* presenta propuestas para que el marco regulatorio incorpore las premisas y propuestas que hemos presentado. Aproximadamente en marzo de 1996, el Congreso de la República designó una comisión especial para trabajar en la Ley de Partidos Políticos, en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y en las reformas a la Ley Orgánica del Sufragio. Fue aproximadamente en octubre de 1997 que se dio a conocer que se había formulado el Proyecto de Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, pero que aún no había sido considerado por las comisiones y, hasta donde tenemos conocimiento, ha tenido una sola discusión. Esta discusión consiste en un protocolo legislativo de aceptación de proyecto dentro de una cámara.

Con referencia al monitoreo del cumplimiento de las normas por el órgano competente, a los ciudadanos nos corresponde monitorear que esta oficina establecida por la nueva ley en el Consejo Nacional Electoral para dar seguimiento al financiamiento de campañas tenga instrumentos más sofisticados y tecnológicamente actualizados en comparación con la oficina vigente. No es que no existiera una oficina en el pasado, pero los requisitos

que la ley establece para la nueva oficina, incluyen, por ejemplo, concurso de credenciales y demostración de calificación técnica para la asignación del jefe de la misma. En nuestra opinión, es un poco tarde para comenzar a escoger a los responsables de monitorear o dar seguimiento a los gastos de campaña y más por el hecho de que la ley establece la obligatoriedad de que los medios de comunicación informen, al solicitarlo el Consejo Nacional Electoral, sobre los gastos publicitarios de las campañas, siendo de conocimiento público que la publicidad es sólo un porcentaje de los gastos de campaña y que no representa el total de estos. *Poder Ciudadano*, una fundación venezolana que también existe en Argentina, presentó una propuesta de ley de inspección de las finanzas de los partidos y las campañas donde uno de los artículos planteaba la negación de la aceptación de las donaciones en especie. De esa manera, el financiamiento de aviones, alquiler de locales, movilización de autobuses, entre otros, quedaría prohibido. Obviamente, es nuestra responsabilidad auditar las campañas electorales tanto de los partidos políticos como de los grupos de electores, lo cual supone un trabajo en alianza con los órganos competentes.

A cuatro meses de las elecciones de noviembre aún no tenemos un marco regulatorio completo y moderno sobre el financiamiento de campañas y partidos políticos. Como se explicó anteriormente, la *Fundación por el Ciudadano*, conocida como *Poder Ciudadano*, presentó una propuesta que tampoco ha sido considerada, titulada Ley de Inspección, Vigilancia y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos, Grupos de Electores y Candidatos, que prohibía las donaciones en especie que son muy difíciles de evaluar y cuantificar. Dado que el Congreso termina sesiones el 15 de agosto por ser año electoral, somos de la opinión de que hay poca esperanza para que el marco regulatorio para estas elecciones tan complejas sea distinto al que tenemos aprobado en este momento.

En conclusión, el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas es de interés público, y por lo tanto el ciudadano debe estar plenamente informado. Cabe recordar que el primer juramento de nuestros órganos electos es hacer cumplir la constitución y las leyes, y el no cumplir el marco regulatorio en torno al financiamiento de las campañas electorales obviamente descalifica a cualquier ciudadano que se merezca el respeto público.

Muchas gracias.

LA REGULACION DEL FINANCIAMIENTO
ELECTORAL

LA REGLAMENTACION DE LA FINANCIACION DE PARTIDOS POLITICOS Y DE CAMPAÑAS ELECTORALES EN LA AGENDA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

Gabriel Murillo Castaño
Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes,
Colombia

I Introducción

En buena hora las cuatro entidades convocantes a esta Conferencia Internacional acordaron ofrecer un espacio para desarrollar una reflexión analítica comparada sobre la temática de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales.

Creo conveniente comenzar esta breve presentación con el señalamiento de la lógica relacional existente entre la financiación de la acción política y el fortalecimiento de la democracia. Esta interrelación esta mediada por el eslabonamiento entre cuatro niveles graduales y expansivos que se pueden representar como anillos concéntricos. Así, en primer lugar la financiación propiamente dicha, se constituye en un elemento central de un segundo anillo más amplio que es de la reforma electoral como proceso y componente principal de un tercer anillo que es la agenda de gobernabilidad democrática que desarrollan indistintamente nuestros países latinoamericanos en función de un cuarto y último anillo que es el régimen democrático vigente en cada caso y que en general es necesario fortalecer.

Dicho en otras palabras, la necesidad de avanzar en el perfeccionamiento de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales, se constituye en una de las principales urgencias que tienen los países latinoamericanos para frenar el avance de la corrupción política y para

atenuar la crisis de credibilidad y de legitimidad de las instituciones políticas del estado de derecho y de la democracia que se quiere fortalecer en nuestros países.

Indiscutiblemente la reforma electoral, como área temática que incorpora el problema de la financiación de los partidos y de las campañas, es uno de los componentes principales de la agenda de gobernabilidad democrática que deben priorizar los gobiernos comprometidos con la legitimidad y con la credibilidad de sus respectivas gestiones. "El sistema electoral debe ser entendido como un medio para la motivación y promoción de la participación ciudadana, así como de su incorporación al ámbito de nuevas formas de acción política... Si se entiende que la transición interrégimen (del autoritarismo a la democracia) debe estar seguida de experiencias transicionales intrarégimen (por ejemplo de la democracia representativa a la democracia participativa), siempre se encontrarán retos y motivaciones en la tarea de promover la participación política ciudadana".¹ También en la urgencia de limpiar el camino de la interferencia de obstáculos que fomentan la corrupción y en general la proclividad a enturbiar el ambiente de la vida de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales.

Por otro lado, como lo afirma la doctora Delia Ferreira Rubio, del Centro de Políticas Públicas Aplicadas, CEPPA, de Argentina, la peligrosa relación entre dinero y política, también se constituye en un tema de la "agenda pública de las preocupaciones de los gobiernos de los países de cualquier tipo en el sistema mundial".²

La crisis de representación de los regímenes políticos es otro tema indispensable en esta reflexión. El clientelismo, el corporativismo y la corrupción concomitante, han impedido que la mayoría de los gobernados puedan actuar activa y conscientemente en los procesos contemplados en el formalismo de la democracia representativa. La erosión de la ética en el ejercicio de la función pública y en el desarrollo de la actividad política, ha agravado sensiblemente la confianza de los gobernados en la política. Por esto las diversas iniciativas de reforma para establecer acciones de financiamiento oficial y transparente a los partidos políticos y a las campañas electorales, en búsqueda del fortalecimiento del "Derecho de los partidos" de que nos habla José Woldenberg, apenas prosperan arduamente. No obstante, hay que anotar que la opinión pública de los países

iberoamericanos en particular, no parece estar muy convencida de que con estos programas y elementos reformistas provistos de recursos públicos para evitar la injerencia de dineros privados de origen y procedencia dudosa, se vaya a solucionar este grave problema. Piensa que se trata de acciones que por sí solas se quedan en la superficie de la retórica discursiva y que resultan incapaces de penetrar un problema más profundo determinado por el arraigo de las modalidades tradicionales de hacer política y que son esencialmente excluyentes. Esto se ve claramente en la última medición sobre la confianza que tiene la opinión pública de la mayoría de los países iberoamericanos sobre sus respectivas instituciones partidarias. Así, el sondeo internacional realizado por el *Consortio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento* (CIMA) y la revista *Cambio 16*, muestran la contundencia de la desconfianza de la opinión pública frente a los partidos políticos. En todos los Países Andinos, Centroamérica, México, Brasil, Chile y Portugal, el nivel de confianza en los partidos políticos está por debajo del 20 por ciento de la población. En Argentina, Uruguay y España, el porcentaje de confianza apenas asciende al 30 por ciento.

El problema se agudiza aún más en países como Colombia en donde la dureza de una realidad fiscal deficitaria y de una recesión económica, ensombrece el panorama. Como lo demuestra el libro comparativo de Delia Ferreira y también el análisis de José Woldenberg,³ existe una amplia gama de acciones de ingeniería política y normativa para mejorar y fortalecer la financiación de los partidos y de las campañas electorales. En efecto, para sólo aludir a América Latina (Woldenberg trata a Europa y Norteamérica), países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela, indistintamente han reflexionado, debatido, legislado y actuado sobre esta problemática. En ellos se dan coincidencias y singularidades sobre temas tales como la financiación estatal; la financiación mixta; la financiación restringida; la exigencia de rendición de cuentas —*accountability*— a las estructuras partidarias; las sanciones para los funcionarios de los movimientos y partidos políticos que no cumplan las normas establecidas; las múltiples recomendaciones para informar al ciudadano acerca de los requisitos y de las exigencias legales alusivas al tema. También se han enmarcado las consideraciones puntuales relativas a la financiación de movimientos, partidos, y elecciones con consideraciones atinentes a su reforma como las correas de transmisión que idealmente deben articular a la sociedad civil con el estado. Finalmente,

existen reflexiones y manifestaciones muy serias acerca de la relación directa entre el tema de la financiación y el fortalecimiento de la democracia. No cabe duda de que en estas experiencias dispersas se comparte el deseo de lograr lo que en México ya parece estarse materializando: la asignación de supremacía al financiamiento público sobre el privado; el equilibrio de la competencia con equidad en las campañas electorales y; la permisibilidad de una fiscalización rigurosa de las finanzas partidarias. Sin embargo, en ninguno de los ejes temáticos anteriores se manifiesta de manera explícita la pertinencia de ligar los factores constitutivos de esta reforma, unos programáticos y otros analíticos, con la temática alusiva al reto de la construcción ciudadana. Entendida esta como el recurso que hará posible disponer del elemento humano indispensable para que todas las propuestas, normas y consideraciones sobre la transparencia y eficacia de la financiación de los partidos y de las elecciones en nuestros países, tengan perspectiva, viabilidad y sostenibilidad.

II Naturaleza de la Crisis Política Colombiana

El caso colombiano sobre la financiación de partidos y campañas políticas ha sido un proceso complejo cuyo tratamiento puede ser ilustrativo de las dificultades propias de la ausencia de voluntad política real para superar el terreno del discurso normativista y las buenas intenciones para entrar a la acción provisto de marcos eficientes y viables. Pero antes de abordarlo en una breve perspectiva descriptiva y analítica, es necesario ofrecer una rápida contextualización que facilite la comprensión de la complejidad circundante.⁴

El Frente Nacional (1995-1997) constituyó un período crucial y altamente controversial en el desarrollo del proceso político colombiano. Existe un consenso amplio en reconocer que sus dos pivotes principales de ingeniería política, la alternación presidencial por cuatro períodos de gobierno y la paridad político-administrativa en las ramas ejecutiva y judicial, hicieron posible la superación de la violencia con "V" mayúscula que había desangrado al país en los años anteriores y también la apertura de Colombia al mundo de la modernidad. No obstante, este régimen de coalición bipartidista, determinó la superposición de las diferencias ideológicas y programáticas de los partidos históricos liberal y conservador. Además, coinciden los analistas, en que burocratizó el estado y en que con su exclusión deliberada a la posible injerencia legal de proyectos

políticos alternativos, fue creando las condiciones para el surgimiento, desarrollo y consolidación de amplios márgenes de protesta y desencanto popular. Así, a lo largo de los dieciséis años del período subsiguiente conocido como el “desmonte” del Frente Nacional (1974-1990), se fueron acumulando los elementos determinantes de la manifestación incuestionable de la aguda crisis de legitimidad y credibilidad del marco institucional del estado de derecho que se amparaba en la Constitución consagrada en 1886.

De esta forma, el establecimiento de una serie de factores centrales (que no pretenden ser exhaustivos), ha venido determinando una crisis política prolongada cuyos rasgos en los últimos diez años han venido pasando de la pérdida de legitimidad de las instituciones políticas, a la de la credibilidad, a la de la gobernabilidad (buen gobierno con capacidad de responder a las expectativas de los gobernados) hasta llegar a las dudas acerca de la viabilidad del régimen político colombiano.

Estos factores centrales, aparte del ya mencionado de la exclusión del bipartidismo frentenacionalista a los proyectos políticos alternativos, son: el surgimiento y configuración de la que Eduardo Pizarro ha denominado la “matriz guerrillera” más heterogénea, abarcante y convergente en país alguno (guerrilla marxista línea Moscú, línea Cuba, línea Pekín, línea nacionalista, línea indigenista y otros grupos armados de base urbana y de menor tamaño). El surgimiento y expansión de otros actores sociales y políticos que, en vez de oponerse con la lucha armada como lo hacían las fuerzas guerrilleras arriba mencionadas, agudizaron la protesta social en la forma de paros cívicos y marchas campesinas. La insistencia de los miembros de las altas cortes de la rama judicial (Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado) en atarse al texto de la ley, permitiendo la ampliación de la brecha entre normas cada vez más rezagadas y hechos contrarios al respeto y acercamiento de la institucionalidad vigente. La pérdida por parte del Estado del monopolio del uso de la fuerza física legítima ante la proliferación de actores en conflicto que recurren a la violencia para dirimir sus conflictos (debido al ingreso al escenario del conflicto de los narcotraficantes rápidamente transformados en narcoterroristas por un lado, y de numerosos grupos de autodefensas y paramilitares, por el otro). La dependencia creciente de los gobiernos del desmonte del Frente Nacional en el uso de los poderes extraordinarios del régimen de excepción—Estado de Sitio—, coartando las libertades ciudadanas para poder gobernar.

Estos factores centrales acumulados permitieron la apertura de las condiciones necesarias para la realización del proceso de reforma política por la vía de una Asamblea Nacional Constituyente que consagró la nueva carta constitucional colombiana a mediados de 1991. Con este nuevo marco institucional, Colombia fue replanteada como un Estado Social de Derecho. Esto supone una fundamentación filosófica mucho más exigente en la medida en que a los pilares de la democracia liberal ortodoxa, le fueron añadidos otros elementos valorativos que no se compadecían, y todavía no se compadecen, con el alcance de la precaria cultura política existente en el país. Ahora el reto se extiende a la inclusión de valores tales como la participación, la solidaridad, la tolerancia, el pluralismo, la coexistencia pacífica, la autonomía y la apertura frente a la descentralización que son propios de un proyecto político más ambicioso y difícil de arraigarse en Colombia. Los últimos dos gobiernos nacionales han consumido buena parte de sus energías, el primero (Gaviria Trujillo), en el pretendido liderazgo de este arduo proceso de reforma política y, el segundo (Samper Pizano), asumiendo los costos y el desprestigio resultante de la contundente penetración de los dineros del narcotráfico en su campaña para acceder a la presidencia de la República. Estas dos interferencias fueron muy costosas para el ejercicio de una gobernabilidad en extremo exigente que no sólo requería que Colombia se adecuara a las exigencias de la globalización y la internacionalización de la economía sino que sigue demandando acciones efectivas contra la regresiva distribución del ingreso y la concentración de la riqueza. Como corolario de la experiencia vivida en Colombia a partir de la consagración de la nueva Constitución de 1991 y de la ausencia tan prolongada de respuestas satisfactorias para los colombianos deseosos de cambios, es imperativo registrar el aumento de la frustración y de los niveles de insatisfacción con la gestión pública. El discurso político oficial con su contenido populista, unido a las desordenadas reacciones de una sociedad civil impactada por el llamado "proceso 8000" y consciente de la "clientelización" de la política social, han llevado a que el debate electoral para la presidencia durante el período 1998-2002 haya culminado en un marco de polarización socio-económica que no augura un futuro muy promisorio para la finalización de este milenio en Colombia. Así, la actual coyuntura política colombiana se puede resumir en la persistencia de la brecha entre un marco institucional ambicioso y muy democrático en la perspectiva del deber ser, por un lado, y la persistencia de conductas, públicas y privadas, que no se compadecen con el espíritu de la fundamentación valorativa del nuevo Estado Social de Derecho, por el

otro. La progresión democrática que debería estar acarreado este nuevo proyecto político nacional lamentablemente no se está dando a la par con las expectativas, ni con las necesidades de reforma que conllevan problemas como la preocupante prolongación de hechos antidemocráticos como la corrupción en la dinámica de los partidos políticos y las campañas electorales.

III. La Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Colombia

Humberto de la Calle señala como para el caso colombiano fue en 1985 cuando se sancionó la primera ley que contemplaba el tema de la financiación electoral dentro de un ordenamiento jurídico más amplio relativo a la temática de los partidos políticos colombianos en general.⁵ Esta fue la Ley 58 de 1985. Anteriormente las consideraciones formales en esta dirección eran inexistentes en Colombia. Las estrategias de movilización electoral en buena medida se hacían a nivel individual mediante la capacidad de gestión de cada candidato a las corporaciones públicas, principalmente a nivel nacional (Senado y Cámara de Representantes). Esta fragmentación llevó al debilitamiento extremo de las organizaciones partidarias haciéndose evidente la proliferación de las jefaturas políticas locales y el debilitamiento del liderazgo en los partidos tradicionales. La Constitución de 1991 consagró la figura del movimiento político como una forma de organización política coyuntural con un carácter político claro provisto del derecho de acceder a la financiación electoral estatal. Así mismo, las organizaciones sociales también obtuvieron el derecho formal de manifestarse y de participar en eventos políticos así como a recibir financiación estatal. Estas innovaciones reflejaban la creencia ingenua de que el carácter de la competencia tradicional bipartidista estaba, para el cambio de década, anunciando el paso a un multipartidismo significativo. Se pensaba que los tres movimientos políticos de entonces (Movimiento de Salvación Nacional, la Alianza Democrática M-19 y la Nueva Fuerza Democrática) podrían evolucionar hacia la forma organizativa superior de partidos políticos. Sin embargo, la realidad mostró desarrollos bien diferentes. Ni los nuevos movimientos se convirtieron en partidos fuertes, ni estos últimos se aglutinaron alrededor de liderazgos claros. La fragmentación y dispersión en jefaturas locales se impusieron. El cuociente electoral (del sistema Hare) se redujo con la proliferación de listas cerradas para acceder a las curules y se está imponiendo a la posibilidad de llegar a las

corporaciones públicas con exiguas cifras electorales (los mayores residuos). Se hacía indispensable impulsar un proceso del ordenamiento legal que le pusiera fin a este desorden. Así, con un proyecto de iniciativa de Humberto de la Calle, exconstituyente y entonces Ministro de Gobierno de la administración Gaviria, se impulsó y aprobó la Ley 130 de 1994 como Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos en la cual se avanzó sustancial, pero no suficientemente, en lo relativo a la financiación de las campañas electorales. Esta ley, con los cambios hechos en el Congreso, contempló un sistema mixto de financiación.

En el trabajo minucioso de Humberto de la Calle sobre este tema se trata por separado lo relativo a las dos modalidades financieras complementarias tanto para los partidos políticos como para las campañas electorales.

En cuanto a la financiación privada, las consideraciones legales no son muy detalladas. En términos generales, ellas tratan en el Título IV de la Ley 130 lo relativo a los aportes de los particulares. De esta manera se aprueba la ayuda y las contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas. El Consejo Nacional Electoral (CNE) con seis meses de anticipación a cada elección debe fijar, mediante Resoluciones, los topes máximos de inversión particular en cada campaña. Los criterios para esto son el censo de votantes (padrón electoral), los costos de las campañas y el monto que para ellos destine el Estado para reponer los gastos efectuados por los competidores. El desconocimiento y esta dispersión legal impide recibir dineros del Estado. En un principio las donaciones eran deducibles tributariamente. Ya no lo son.

Esta simplicidad en el tratamiento de lo relativo a la financiación privada, evidentemente no se compadecía con la indisciplina imperante en la dinámica partidista colombiana del momento.

En alusión a la Financiación Pública de las campañas, De la Calle trata por separado lo relativo a la Financiación Directa y a la Indirecta. En cuanto a la primera, mediante un fondo anual extraído del presupuesto nacional que asigna aproximadamente 25 centavos de dólar por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional, se llega a una cuantía mínima de 2.400 millones de pesos colombianos (aproximadamente 2 millones 4 mil dólares) para esta finalidad.

El 10 por ciento de este total se distribuye por igual entre todos los partidos y movimientos en competencia. El 50 por ciento, en proporción al número de escaños o curules obtenidos en la última elección de Congreso o asambleas departamentales, según el caso. Estas sumas las pueden gastar libremente los beneficiarios. El 30 por ciento adicional, consultando el número de votos obtenidos en la última elección de Representantes a la Cámara con base en un reglamento anual del CNE. Por último, el 10 por ciento restante no tiene asignación específica.

Según De la Calle, en Colombia el sistema de financiación mixta es con reposición parcial y posterior de los gastos de las campañas electorales. La ley fija por sí misma el valor de la reposición por cada voto obtenido con base en un curioso sistema de corrección monetaria. Para recuperar la inversión previa, en el caso de las elecciones unipersonales se debe haber obtenido mínimo el 5 por ciento de la votación válida emitida. En el de la elección por listas, debe haber por lo menos una tercera parte de los votos depositados por la lista que haya obtenido el escaño con el menor de los residuos. Las coaliciones deben establecer con antelación la forma de distribución de los aportes estatales, y si no lo hacen los pueden perder. También son los estatutos de cada partido los que definen como se reparte el dinero repuesto, sobre todo cuando hay más de un candidato.

En cuanto a la segunda, es decir, la financiación indirecta, el autor alude en primer lugar a los espacios gratuitos en la radio y la televisión del Estado con base en el principio de igualdad de acceso a los medios. Al respecto, registra la distinción existente entre la *Divulgación Política* (relativa a la promoción de los principios y los programas en cualquier tiempo), por un lado, y la *Propaganda Electoral* (asignada solamente durante los 3 meses anteriores a las elecciones), por el otro.

La obtención de personería jurídica es indispensable para este reconocimiento. Para la segunda vuelta de la elección presidencial, los finalistas tienen derecho a solicitar dos debates de 60 minutos cada uno. Para Congreso rige el principio de la distribución igualitaria en el 40 por ciento y la asignación del 60 por ciento restante de los espacios, se hace en función del número de miembros con curul en la Cámara de Representantes que tenga cada partido o movimiento. Contempla también el uso gratuito de los Locales Públicos Oficiales. Además está la concesión de tarifas especiales de correo (franquicia postal) por 6 meses antes de la

elección para impresos de hasta 50 gramos de peso cada uno. Este costo lo asume el presupuesto nacional para no afectar los recursos limitados de la administración postal. Lo mismo se hace con el acceso a la televisión. Las exoneraciones fiscales tan solo se otorgan a las entidades sin ánimo de lucro. No obstante, la duración del tiempo de campaña aún es ilimitada.

De la Calle también contempla la obligación de rendir informes periódicos de finanzas que tienen los partidos políticos. Estos son tanto de ingresos como de egresos y son anuales (al 31 de diciembre). Los primeros deben informar sobre el destino y uso de los dineros públicos asignados y sobre los ingresos y gastos de campaña. También sobre las contribuciones de los miembros, las donaciones (con listas), los rendimientos de las inversiones, las publicaciones y los eventos, los créditos —también con lista—, las ayudas en especie y los dineros públicos recibidos.

El CNE recibe, evalúa, aprueba y publica estos informes. Este cuerpo, que también ejerce inspección y vigilancia sobre la Registraduría Nacional del Estado Civil, RNEC, tiene 9 miembros elegidos por el Consejo de Estado de ternas elaboradas por los partidos políticos que reflejan la composición política del Congreso. Sus miembros no son reelegibles.

Los informes de gastos también deben ser detallados y anuales. Sin embargo, comparto con el autor la preocupación por el hecho que las aspiraciones de la ley en materia de informes no se cumplen a cabalidad.

Precisamente a raíz de la eclosión del “proceso 8000” y de la crisis subsecuente, ha permanecido un ambiente de zozobra y preocupación que ha llevado a que durante el periodo de la administración Samper se hubieran presentado diversos proyectos de reforma a la financiación, sin que ninguno de ellos lograra ser satisfactorio para las partes interesadas, razón principal por la cual este gobierno termina sin que esta temática de la reforma a la financiación haya sufrido cambios a pesar de tratarse de un sistema pleno de vacíos y fallas sentidas por los miembros del CNE, el propio gobierno y algunos parlamentarios. El Dr. de la Calle también contempla estas propuestas en su trabajo. La primera fue la Propuesta del CNE presentada en agosto de 1995. Los temas contemplados en ella fueron: la financiación estatal parcial, los límites a la financiación privada, la reducción del término de duración de las campañas, los mecanismos de control y el régimen de sanciones.

Según el Presidente del CNE del momento, doctor Manuel Urueta, "el problema de la relación entre el dinero y la política no permite que aplacemos mas las soluciones".⁶ Pero esta propuesta no solo no avanzó sino que pronto se opacó con la del Gobierno. Esto se hizo en base a la convocatoria de una Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos con participación de varios sectores de la sociedad civil (la academia, los gremios y también los partidos políticos). Esta Comisión recomendó, entre otros temas, la financiación total de campañas presidenciales por parte del estado. También la financiación mixta para las demás formas de elección. Se basó en la *búsqueda de la igualdad material* (trato igual), la *favorabilidad* (para la financiación de las candidaturas de las minorías), la *proporcionalidad* (con base en el caudal electoral) y la *transparencia* (veedurías ciudadanas) y por último, la *buena fe* (presumida).

Este proyecto se fusionó con recomendaciones adicionales relativas a otros aspectos de la vida política, tales como la competencia interpartidista y el estatuto de la oposición. En él se refleja claramente la preocupación de los comisionados por incidir en la recuperación de la crisis de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos y en general de las instituciones del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991.

Finalmente estaban las iniciativas parlamentarias representadas en dos propuestas, una en la Cámara y otra en el Senado. Ellas contemplaron el mismo año elementos coincidentes con los dos proyectos anteriores. Una fue de la representante Yolima Espinosa en la Cámara y la otra de Claudia Blum en el Senado.

Lo preocupante es que el gobierno de Samper termina su período sin que éstas intenciones de mejorar y reformar los aspectos atinentes a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia hayan tenido algún resultado. No fue posible que los devastadores efectos del tristemente célebre "proceso 8000", mediante el cual Colombia evidenció la penetración de los dineros del narcotráfico en las campañas electorales al más alto nivel, hubieran precipitado una reacción responsable de parte de los actores políticos para actuar en consecuencia con la urgencia de reformar este aspecto crucial de la democracia para atenuar la credibilidad perdida. Será el gobierno a ser elegido el próximo domingo el protagonista de una solución a este urgente problema en Colombia.

El caso mexicano, por su lado, ya comienza a reflejar logros tales como el control del dinero público como componente primordial de los recursos partidistas, su distribución en forma más equitativa, los topes más bajos y exactos a los gastos de las campañas, las serias restricciones a los aportes privados y los severos mecanismos de control, auditoría y vigilancia, por sí solos, ya son dignos de admiración y apoyo. Estos ya aparecen en el horizonte cercano de la reforma política colombiana en la medida en que las candidaturas finalistas de la competencia electoral actual han esgrimido una retórica que, idealmente, se orientará hacia el avance y mejoramiento de lo relativo a la financiación de la política colombiana.

Los procesos de veeduría ciudadana a la dinámica electoral, ya extendidos por varios países de América Latina (Argentina, Paraguay, México, Panamá y Perú) constituyen otro elemento incidental en el objetivo del fortalecimiento democrático. No obstante, ellos deben extenderse concretamente al monitoreo efectivo y directo a las finanzas de los partidos políticos y de las campañas electorales.

Lo anterior indica que sólo se podrá entrar con realismo a la instrumentación de la transformación verdadera de la organización electoral, mediante el ejercicio de una ciudadanía consciente de su realidad, de su capacidad potencial de transformar el orden social viciado de instituciones y prácticas antidemocráticas. Este ejercicio sería el complemento indispensable para que la modernización electoral, se pueda constituir en uno de los componentes protagónicos de la superación de la actual crisis de gobernabilidad de nuestros países.

Pero el reto aludido no es exclusivo de los responsables de la organización electoral, se trata de un asunto de la competencia de muchos otros actores e instituciones quienes, individual o colectivamente, deben incrementar sus niveles de responsabilidad en el desarrollo de las tareas orientadas hacia el logro de éste difícil propósito: los legisladores y sus leyes, los organismos de control, toda la dirigencia política, los financiadores con sus apoyos y patrocinios y, por encima de todo, los electores —ciudadanos cabales o en potencia—, son quienes deben reivindicar su esencia al involucrarse responsable, activa y críticamente en los procesos relativos tanto a la representación como a la participación política. Al fin y al cabo son estos dos fundamentos de la democracia los ingredientes indispensables para que la progresión democrática a

la que alude Phillipe Schmitter mantenga una ruta ascendente sin atisbos de regresión.

José Woldenberg opina que “los sistemas pluralistas deben alcanzar un equilibrio razonablemente equitativo y competitivo si no interviene un sistema institucional que elimine las excesivas deformaciones heredadas por condiciones de inexistencia, cancelación o congelamientos de la vida partidista”. La crisis de confianza, credibilidad y legitimidad por la que atraviesan nuestros partidos políticos, solo se superará con la potenciación de la ciudadanía, ese recurso escaso en todos nuestros países, que ya comienza a manifestarse y a protagonizar con su participación en la dinámica electoral, el curso ascendente de la verdadera progresión democrática. Considero especialmente importante la concreción de la voluntad política, para patrocinar con recursos del propio Estado, acciones investigativas y de educación cívica que amplíen la base ciudadana que todavía se requiere para cambiar y mejorar el actual orden social que, está lleno de obstáculos antidemocráticos que es menester superar cuanto antes. Sólo así se podrá establecer la interrelación necesaria entre los cuatro niveles graduales y expansivos contemplados al inicio de este trabajo como requisito de una clara articulación entre la financiación de la política y el fortalecimiento de la democracia.

Para terminar es muy importante hacer alusión explícita al libro, ahora en proceso de publicación, preparado por el *Centro de Asesoría y Promoción Electoral* (CAPEL) del *Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (IIDH) y dirigido por Pilar del Castillo y Daniel Zovatto. Esta próxima publicación recoge el tratamiento comparativo de 19 casos de países iberoamericanos en una aproximación multidisciplinaria sin precedentes en el abordaje analítico y sistemático de la financiación electoral y política. Se trata de un recurso muy valioso que viene a llenar un vacío que ya no da mas margen de espera frente al peso incremental que tiene la financiación en la recuperación de la crisis de credibilidad y legitimidad de los partidos y los actores políticos para contrarrestar los asomos de inviabilidad que ya se hace manifiesta en algunos casos vigentes de la democracia liberal.

Esta publicación trata con seriedad y rigor, en una perspectiva comparada, temas tan pertinentes como: los condicionamientos de la financiación al comportamiento político, la procedencia de los fondos, los móviles perseguidos por los actores, lo relativo a los aportantes (quiénes son), la

influencia que se crea frente a los grupos e individuos, la relación de la financiación con el grave problema de la corrupción. Asimismo desarrolla lo relativo a los sistemas de financiación a las modalidades, las actividades, el objeto del financiamiento, las asignaciones, las barreras legales y los criterios de asignación, el mínimo porcentaje de votación requerida, las restricciones y prohibiciones a los partidos políticos, las obligaciones (rendición de cuentas), los órganos de control y las regulaciones sobre el financiamiento privado.

Sin duda alguna, esta será una obra crucial para todos los interesados en este tema tan importante para la progresión democrática de nuestros países. Con él cobrará muchísima fuerza el consenso creciente que con tanta razón hoy alude a que haya menos leyes y más acción ciudadana.

Glosas

¹ Murillo Castaño, Gabriel. "Gobernabilidad y Sistema Electoral" en: Fernando Tuesta (editor). Simposio sobre Reforma Electoral (Memoria), IFES, Lima, 1996. Pág. 107.

² Ferreira Rubio, Delia M. (Compiladora)., Financiamiento de Partidos Políticos, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, Buenos Aires, 1997.

³ Woldenberg, José. "Modernización de los procesos electorales: Las reformas electorales sobre el financiamiento de las campañas y de los partidos políticos. Ponencia presentada ante la VII Conferencia del Protocolo de Quito. Bogotá, agosto de 1997 (mimeo).

⁴ Un tratamiento más amplio del desarrollo del proceso político colombiano a partir del Frente Nacional, se encuentra en Murillo Castaño Gabriel y Sánchez David Rubén "Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia" en Murillo C. Gabriel (editor) Hacia la consolidación democrática andina: transición o desestabilización, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes y Tercer Mundo Editores, 1993.

⁵ El Ex-Registrador Nacional del Estado Civil, Ex-constituyente y ex Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, es el autor del capítulo sobre Colombia en el nuevo libro del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, sobre Financiación de Partidos Políticos y Campañas Electorales en Iberoamérica. Este trabajo, próximo a salir, contiene la aproximación más completa y reciente sobre este proceso en el caso colombiano. En él se cubre todo lo

relativo al proceso normativo correspondiente a partir de 1985, junto con una seria presentación del contenido de la Ley 130 de 1994 que aún rige estas materias en el país. Así mismo, trata las diversas iniciativas de reforma que aún no han recibido el trámite formal esperado.

⁶ Citado en Revista Semana, mayo 9 de 1995, pág. 40.

Bibliografía

Ferreira Rubio, Delia M., (Compiladora), 1997: *Financiamiento de Partidos Políticos*, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, Buenos Aires.

Murillo Castaño, Gabriel, 1996: "Gobernabilidad y Sistema Electoral" en: Fernando Tuesta (editor). *Simposio sobre Reforma Electoral (Memoria)*, IFES, Lima. Pág. 107.

Murillo Castaño, Gabriel y Sánchez, David Rubén, 1993: "Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia" en Murillo C., Gabriel (editor): Hacia la consolidación democrática andina: transición o desestabilización, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes y Tercer Mundo Editores.

Revista Semana, mayo 9 de 1995, pág. 40.

Woldenberg, José, 1997: "Modernización de los procesos electorales: Las reformas electorales sobre el financiamiento de las campañas y de los partidos políticos". Ponencia presentada ante la VII Conferencia del Protocolo de Quito. Bogotá, agosto. (Mimeo).

LA POSIBLE REGLAMENTACION DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLITICOS EN VENEZUELA

Humberto Njaim
Representante de la Comisión Presidencial para la
Reforma del Estado

Introducción

El financiamiento de partidos políticos y campañas electorales responde a exigencias tan fundamentales de la democracia que la falta de datos no nos debería inhibir de regularlo. Al mismo tiempo, las fallas de la regulación nos indican cuál es la información que nos falta para hacerla más efectiva. Si es realmente como se ha dicho, la "legislación interminable" también es la inevitable. Por otra parte los procesos de financiamiento y campaña electoral son tan similares y susceptibles de estandarización que el estudio del ordenamiento de un país determinado resulta paradigmático para los demás. En este artículo el objetivo es examinar el caso venezolano desde una perspectiva donde lo importante no es una cuestión teórica o una discusión sobre la conveniencia en abstracto de asuntos como el financiamiento público, sino el considerar las restricciones y posibilidades que para su realización ofrece un determinado ordenamiento legal en el que ya las discusiones están zanjadas en uno u otro sentido. Sin embargo, pretendemos plantearlo de manera que también sea interesante para un público no venezolano. En un Anexo se explican en forma de normativa, elaborada junto con el profesor Ángel Álvarez, buena parte de las ideas de este trabajo.

El Problema

El problema a resolver está compuesto por los siguientes elementos. En Venezuela se dictó en diciembre de 1997 una ambiciosa reforma de la ley

electoral pero en esa reforma figuraron muy pocas disposiciones sobre financiamiento porque se suponía que esa materia era tan importante que estaría contenida en una ley especial que también debía ser elaborada. Para el momento de escribir este trabajo todavía no existe esa ley. Por lo tanto parecería que nos hallamos en el peor de los mundos imaginables: por tratar de hacer las cosas de la mejor manera posible un asunto de tanta importancia política habría quedado sin control. La respuesta que ensayamos es que ello no es así; que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, como se llama, ofrece posibilidades significativas que permiten no dejar desguarnecido de regulación al campo del financiamiento político.

Criterios Frente al Problema

Para construir la respuesta será necesario explorar las particularidades del ordenamiento venezolano pero lo haremos desde una perspectiva que tiene un interés general. Es decir nos preguntaremos cuáles serían los objetivos más importantes que debería lograr una regulación del financiamiento y sólo a partir de allí examinaríamos las potencialidades contenidas en la normativa venezolana. Esta perspectiva tiene en cuenta una serie de *desiderata* y lineamientos recurrentemente señalados en la literatura sobre el financiamiento pero no podremos abordarlos todos sino solamente considerar aquellos que nos parecen más relevantes. Pensamos que el descender luego a los aspectos particulares de la legislación venezolana se hace así más interesante para el lector extranjero. Tales lineamientos y *desiderata* serían los siguientes:

La primera orientación que, a nuestro modo de ver, habría que tener en cuenta es la de que es más eficaz y por tanto se debe preferir controlar el financiamiento de manera indirecta y no en una forma agresiva y directa a través de la represión y las sanciones. Entre tales medidas indirectas destacaríamos:

1. Limitar la duración de la campaña electoral.
2. Disuadir el financiamiento irregular estableciendo la obligatoriedad de hacer pública la información sobre éste más que en castigar *a posteriori* la irregularidad incurrida.

3. Establecer topes al gasto electoral.

El marco de limitaciones anterior no sólo debe abarcar a los actores directos de la campaña electoral –partidos políticos, grupos de electores, candidatos– sino también a los actores que no compitiendo directamente –comités de acción política, grupos de fachada para la “guerra sucia” electoral, etc.– sin embargo invierten en ella a favor de determinadas causas y los candidatos que las representan.

Pero al mismo tiempo, que constatamos la referida orientación la literatura no escapa a la inquietud, general hoy en día sobre el financiamiento delictivo, especialmente el del narcotráfico, sin embargo, y se le hace preciso tener en cuenta las demandas de la opinión pública que aspira a la represión severa del financiamiento electoral delictivo sobre todo el llamado narco-financiamiento.

4. Finalmente, el asunto del financiamiento público plantea interrogantes alguna de las cuales habría que revisar.

Respecto de la enumeración anterior se suscitan, entre otros, los siguientes aspectos:

1) Limitar la duración de las campañas electorales es una tarea más compleja de lo que aparece a primera vista. Cuando existen candidatos surgidos fuera de los partidos estos tratarán de darse a conocer a toda costa e intentarán compensar las desventajas que tengan frente a los candidatos tradicionales adelantando la campaña mediante diversos trucos publicitarios y pese a todas las prohibiciones. El asunto se agrava, además, si la regulación es poco coherente y establece, por ejemplo, un lapso relativamente prolongado entre la selección interna de los candidatos y el inicio oficial de la campaña.

2) La transparencia y publicidad tropieza con grandes dificultades respecto de los financistas privados y quienes reciben su ayuda: ambos están interesados en ocultar el monte de los aportes pero también que los financistas apuestan a diversas candidaturas al mismo tiempo. Sin embargo, el problema mayor es que la información esté disponible a tiempo de evitar o monitorear, mediante su conocimiento, la toma de decisiones y la adopción de políticas que responden ante todo a una retribución de las

contribuciones recibidas por parte de los candidatos elegidos y la recuperación de la inversión por parte de los contribuyentes.

3) La fijación de topes tropieza con el gran desconocimiento sobre los costos reales de la política y de las actividades electorales.

4) Los controles y sanciones severos del narco-financiamiento que exige la opinión pública pierden efectividad ante la debilidad y falta de preparación de los organismos de control.

5) El financiamiento público debe moverse dentro de unos parámetros difíciles de establecer entre la necesidad de fomentar las funciones públicas de los partidos por un lado, y el evitar que se conviertan en organizaciones burocratizadas y en aparatos oficiales más que en voceros sociales.

La Normativa Venezolana y su Eventual Desarrollo

Veamos, entonces, cómo se suscitan estos problemas en Venezuela y la manera de enfrentarlos o contornearlos que proponemos.

En primer lugar encontramos que la nueva ley electoral le concede al Consejo Nacional Electoral una amplia facultad reglamentaria, a diferencia de la anterior que sólo se refería a aspectos específicos de reglamentación, pues éste debe dictar un Reglamento General Electoral —además de otro sobre referendos— al que constantemente se refiere la ley a lo largo de numerosos artículos. Sin embargo, precisamente porque es un reglamento general consideramos que las facultades reglamentarias del CNE no se limitan al ámbito de unos artículos específicos como ocurría con la ley anterior sino que, por el contrario, le permiten ir más allá y establecer las regulaciones necesarias que complementen la ley. El numeral 3 del artículo 55 de la ley que establece como una de las atribuciones del CNE:

Elaborar el Reglamento General Electoral y el Reglamento de Referendos que contengan todas las normas y procedimientos complementarios a la ley...

Esto constituye innegablemente un sólido fundamento jurídico para intentar compensar el problema creado por el incumplimiento del

mandato parlamentario de elaborar una ley especial de financiación y para las elaboraciones que realizaremos sobre los cuatro puntos anteriormente presentados: duración de la campaña, transparencia del financiamiento, tope al gasto electoral y financiamiento público.

Duración de la Campaña

La ley electoral ha reducido a cuatro meses el período de campaña para presidente y congresista y a dos meses para los cargos locales. Sin embargo, los candidatos pueden ser seleccionados siete meses antes de la fecha de la respectiva elección lo que teóricamente ofrece la posibilidad de un interregno de 3 meses entre la elección de candidatos en el primer caso y de cinco en el segundo. Ahora bien, ¿qué pasa en ese lapso? La respuesta sería: "no hay campaña, cualquier actividad que se haga en ese sentido debe ser prohibida". Sin embargo, tal posición es insostenible en la realidad. En el futuro debería reducirse ese interregno pero entre tanto ¿qué hacer? La ley ofrece un importante asidero al establecer que sólo a partir de la apertura de la campaña los candidatos tendrán acceso a los medios de comunicación social para realizar propaganda. Por lo tanto antes no pueden tener acceso. No obstante ¿qué hacer con las otras actividades que, aún teniendo éxito la aplicación de la prohibición señalada, los candidatos intentarán realizar? Una salida sería pautar que sólo hagan propaganda cívica- electoral, por ejemplo, llamando al registro electoral, a la participación y la no-abstención. Pero que aún esto no podría ser realizado a través de los medios. Es una muestra de la dificultad que rodea todo este asunto que los candidatos efectivamente han realizado propaganda a través de la televisión antes de ser elegidos y que el CNE adoptó la posición de permitirlo en virtud de que se trataba de llamamientos a la participación electoral. Por supuesto una vez seleccionados los candidatos continuaron haciéndolo lo cual es una violación flagrante de la ley. A nuestro modo de ver podría formularse en el reglamento que los candidatos sólo les esté permitido realizar actos a puerta cerrada. Pero cualquier especificación que se haga tropieza con la objeción de que la materia no es reglamentable sencillamente porque no se trata de un tiempo de campaña. Con esto caemos en el callejón sin salida de que al no reconocerse la realidad termina por no lograrse el objetivo de acortar la campaña de manera efectiva.

A esta dificultad creada por la normativa se agrega la constatación empírica de que las disposiciones referidas son más fáciles de aplicar cuando existe

un fuerte sistema de partidos desde el cual surgen las candidaturas. Pero si no hay tal sistema o se encuentra en crisis como el venezolano entonces los candidatos surgidos fuera de los partidos y que son los que dan la pauta política están interesados en aprovechar el máximo tiempo posible para darse a conocer tratando así de compensar las desventajas iniciales de las cuales parten frente a las organizaciones y líderes establecidos. La precampaña venezolana de 1998 confirma plenamente esta hipótesis.

Transparencia y Publicidad

El nuevo ordenamiento venezolano ofrece interesantes puntos de partida que permiten inferir un espíritu de la ley favorable a la transparencia y publicidad y generalizable más allá de tales puntos. En una disposición que se ha criticado por lo escueta pero que más bien habría que considerar contundente se prohíben las contribuciones anónimas. Se prohíbe también la propaganda anónima y, en consecuencia, toda publicación de carácter político deberá llevar el pie de imprenta correspondiente. Por otra parte los actores electorales deben identificar las personas naturales o jurídicas autorizadas por ellos para ordenar la publicación de avisos, cuñas y otras piezas de propaganda en los medios. A su vez, los medios deben informar sobre espacios, publicidad contratada, centimetrages, duración, costos y cantidad así como otros datos que establezca el Reglamento General Electoral.

Con base, pues, en el espíritu que revelan estas regulaciones y otras que figuran en la ley como la creación de un órgano de publicidad llamado "Gaceta Electoral" y, sobre todo, de una Oficina Nacional de Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales se le puede dar de varias formas mayor mordiente a la normativa. Una de ellas sería que el CNE publicara toda esa información en la Gaceta, aparte de ponerla a disposición de la Oficina pero, sobre todo que ante la negativa a suministrar estas informaciones y otras establecidas en la ley y el reglamento el ente electoral proceda a actuar considerando que se violan las disposiciones contra el anonimato (ver la sección dedicada a sanciones).

Topes a los Gastos

La ley trae una disposición terminante que faculta al CNE para investigar el origen de los recursos económicos que se destinen a la campaña y

limitarlos, si fuere el caso, con el voto de al menos cinco miembros y tomar las medidas coercitivas que considere convenientes y solicitar para su ejecución el auxilio de cualquier autoridad de la República. Esta norma no es nueva porque ya se encontraba en la ley anterior lo novedoso sería aplicarla. Cabría esperar que un organismo electoral ahora más independiente de los partidos y con una amplia competencia para reglamentar ley sea menos medroso en aprovechar la posibilidad que la norma ofrece.

Por otra parte, que el tiempo máximo de publicidad permisible en la televisión durante la campaña sea de dos minutos diarios no acumulables es otra indicación de que el espíritu de la ley es no permitir un desborde de gastos durante la etapa electoral. Dados los aspectos presentados, ¿qué se podría hacer para partiendo de ellos regular un techo global de los gastos electorales? Debemos confesar que aquí nos encontramos en un territorio donde tenemos que caminar a ciegas. Lo teóricamente deseable sería establecer el límite de acuerdo a los datos producidos por estudios sobre el costo de las campañas electorales. Pero tampoco es aceptable la actitud saltar acomodaticia y automáticamente a la abstención regulatoria ante cualquier dificultad que enfrentemos.

Afortunadamente podemos asirnos de algo muy concreto para avanzar con audacia en el establecimiento de ese límite. Se trata de la partida de financiamiento público para los partidos públicos consagrada por la ley y que estos establecen al elaborar el presupuesto nacional. Esta cantidad saltó de aproximadamente 6 millones de dólares en 1995 a 36 millones de dólares en 1998. Ahora bien debemos presumir que esta es una cifra significativa por provenir de los actores que tienen mayor autoridad y conocimiento sobre la materia de los costos políticos en Venezuela. Proponemos, por consiguiente, que se tome el monto del financiamiento público como criterio de limitación al desembolso total permisible para gastos de campaña. Naturalmente los partidos políticos contarían con una importante ventaja inicial pero nada se puede hacer contra esto por vía de reglamento y es preferible establecer un límite que no contar con ninguno.

En cuanto a los actores indirectos o informales de la campaña pero que sin embargo ejercen una influencia decisiva, tales como los comités de acción política en los Estados Unidos, bastaría a nuestro modo de ver que el reglamento extendiera las referencias que la ley constantemente hace a

“candidatos, partidos políticos o grupos de electores” (por ejemplo en las disposiciones ya citadas sobre identificación de responsables de publicidad y sobre la información que deben suministrar los medios) agregando tales actores por medio de alguna denominación conveniente.

Controles y Sanciones

Entremos ahora al capítulo de las formas de intervención represiva contra irregularidades en el financiamiento las que siempre son exigidas por la opinión pública y sin las que, por otra parte, los mismos funcionarios encargados del control se sienten insuficientemente provistos. El primer aspecto al que hay que referirse es el de la información financiera y contable que deben presentar los actores políticos y electorales. Que los partidos deben llevarla no queda duda si tomamos en cuenta la ley que desde 1965 los regula. Mucho menos, después de la reforma de la ley de drogas de 1995 pues ¿cómo podrían demostrar tales organizaciones que no han sido afectadas por financiación delictiva si no llevan libros no sólo de sus ingresos y egresos directamente electorales sino de todos los demás? La duda que se suscita es de si el ente electoral puede por sí mismo exigir la presentación de esas informaciones aunque no haya de por medio alguna averiguación judicial. En el pasado interpretó que sólo en ese último caso podía hacerlo. Nosotros pensamos, por el contrario que ya antes de la ley de 1998 el organismo electoral tenía suficientes facultades como para intervenir activamente exigiendo esa información. Ya hemos hablado de la norma que tan claramente le permite investigar el origen de los recursos económicos de campaña, limitarlos y tomar las medidas coercitivas pertinentes. Si a ello se sumaba las disposiciones de la ley de partidos y de la ley antidrogas no parecía poderse pensar que la información requerida prácticamente fuera inútil porque el Consejo se negara a requerirla salvo en las circunstancias referidas. No obstante el texto de la ley del 98 sigue suscitando duda en cuanto a que aun siendo competente para solicitar activamente la información y controlarla esta solicitud no podría ir más allá de los desembolsos electorales ya que expresa que los partidos políticos y grupos de electores estarán obligados a llevar una contabilidad especial donde consten junto con los ingresos, los egresos por concepto de propaganda y más adelante que los libros de contabilidad y sus soportes estarán a la disposición del Consejo Nacional Electoral y de la Contraloría General de la República. ¿Quiere decir, entonces, que es

sólo la información financiera electoral aquella que en todo momento puede requerirse?

Pensamos, en primer lugar, que aun si la referida interpretación restrictiva tuviera fortuna por ser ratificada por la doctrina esta vez del nuevo Consejo y hasta por los tribunales eso no tendría que ser visto como un desastre porque ya sería bastante lograr un control efectivo de los gastos electorales. En segundo lugar es indiscutible que la Contraloría tiene por su propia ley injerencia en la vigilancia de los fondos públicos otorgados y seguramente el aumento del subsidio producirá una fuerte presión para que el organismo contralor no se desentienda del asunto. Lo deseable y más efectivo sería, sin embargo, que la directiva electoral tuviera injerencia sobre toda información financiera y no sólo sobre la relativa a propaganda electoral. ¿Qué fundamento le podríamos dar a esa pretensión? Creemos que ese fundamento radicaría en la imposibilidad de hacer una distinción tajante entre materias electorales y no electorales en una democracia. Aun las llamadas actividades ordinarias, incluso las formativas y de otra índole que realizan los partidos tienen, mediata o inmediatamente, la finalidad de hacerlo más fuerte y esa fortaleza se medirá operativamente por sus triunfos electorales. Por lo tanto el ámbito de control del organismo electoral, por la naturaleza misma del quehacer democrático tiene que extenderse más allá de lo estrictamente propagandístico-electoral y poder ejercerse en todo momento y no sólo en el tiempo de las elecciones.

Por otra parte, ¿qué provee la normativa en materia de sanciones? En primer lugar, encontramos que la recepción de contribuciones anónimas y la negativa a suministrar informaciones y datos solicitados por los organismos electorales competentes para el cabal cumplimiento de sus funciones se castigan en el primer caso con prisión de dos a tres años y de uno a dos años en el segundo. Además si el candidato, o sus delegados han recibido dinero o bienes provenientes de delito las penas se elevan al doble. El panorama sancionatorio se complementa con multas a la propaganda adelantada y a los medios de comunicación. También hay que tener en cuenta los dispositivos de la ley antidrogas sobre los que no nos extenderemos.

Estas sanciones han sido consideradas insuficientes; frente a esa posición consideramos, nuevamente, que ya sería un progreso que surgieran precedentes de aplicación inexistentes hasta el momento en que escribimos.

Es sabido, en efecto, que tan importante como la sanción es la probabilidad de su aplicación y que muy poco se gana con penas severas si tal probabilidad es nula o muy baja. Gran parte de la aplicación dependerá de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales cuya existencia ratifica la ley y cuyas posibilidades amplía. Desde nuestro punto de vista que es el del desarrollo reglamentario, lo más interesante es el reforzamiento y precisión de las competencias de esa agencia. Por otro lado, es sabido que en un reglamento no se puede tocar el aspecto sancionatorio no obstante creemos que se podría incorporar como criterios hermenéuticos de interpretación, y de guía para las investigaciones de la Oficina, en el asunto del lavado de dinero que tanto interesa a la opinión pública, los conceptos de colocación o conversión, encubrimiento u ocultación, integración o creación de legitimidad de capitales.

Financiamiento Público

Como hemos dicho el monto del financiamiento público en Venezuela lo establecen soberanamente los partidos políticos en el Congreso Nacional sin que sepamos los criterios específicos que orientan la decisión. Para remediar esta vaguedad, ciertamente insoportable desde la perspectiva de los principios de la diafanidad democrática, proponemos que el CNE ponga a disposición del Congreso, a través de la Oficina de Financiamiento, estudios que puedan orientar la decisión.

Recapitulación Final

1. En este trabajo hemos analizado el problema regulatorio del financiamiento que plantea el caso venezolano y que seguramente será interesante para un público más amplio que el venezolano. Hemos llegado a la conclusión de que, a pesar de las dificultades, es posible, es posible lograr respecto de una serie de asuntos controles significativos a través de la reglamentación legal. Al respecto se observa, entre otros aspectos lo siguiente:
2. La posibilidad de que el Consejo Nacional Electoral utilice con decisión y fuerza la amplia facultad reglamentaria que la ley le proporciona.
3. La necesidad de establecer normas para el prolongado interregno entre la selección de los candidatos y el comienzo oficial de la campaña pues de lo contrario se neutraliza el efecto perseguido al haber acortado la duración de ésta. El trabajo apunta, sin embargo, a lo arduo de la tarea.

4. El espíritu favorable a la transparencia y publicidad que la ley revela en diversas disposiciones.
5. La facultad del CNE para establecer un tope a los gastos electorales, para cuya realización es necesario, sin embargo contar con un criterio. En el artículo proponemos utilizar el monto del financiamiento público como ese criterio.
6. La necesidad y posibilidad de incluir en la regulación a los grupos no directamente electorales.
7. La existencia en la ley de un aparato sancionatorio que permite una actuación efectiva de la agencia que dentro del CNE está encargada del control del financiamiento.
8. La exigencia democrática de establecer criterios que orienten la determinación del monto del financiamiento público.

Bibliografía

Alvarez, Angel, 1997: Los dineros de la política. Competencia en el mercado político e intervención del Estado. Caracas. Universidad Central de Venezuela.

Njaim, Humberto, 1998: Una parte de la historia. El financiamiento de la política (partidos políticos, campañas electorales y otros aspectos) en Venezuela. En Zovatto, Daniel (editor) obra sobre el financiamiento de los partidos políticos en América Latina que aparecerá en julio de 1998 publicada por CAPEL. Costa Rica.

Zovatto, Daniel, 1998: Estudio introductorio a la obra referida.

Documentos

Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Gaceta Oficial de la República de Venezuela. N° 5200. Extraordinaria. Caracas, martes 30 de diciembre de 1997. La ley sufrió una reforma en 1998 que no alteró la materia tratada en este artículo.

Barnola, Isaías. 1995. Leyes Electorales. Caracas. Consejo Supremo Electoral.

Anexo

Ideas para un Reglamento sobre Financiamiento Electoral y de Partidos Políticos (Elaboradas por Angel Alvarez y Humberto Njaim)

Para complementar y concretar el trabajo anterior consideramos de interés presentar un borrador de reglamento basado, en gran parte en el trabajo anterior. Los autores lo han preparado como miembros de la Comisión Técnica del Consejo Supremo Electoral y es necesario advertir que son ideas en plena discusión y no forman ningún texto definitivo.

A las consideraciones presentadas en el trabajo hay que agregar las siguientes:

Se ha reputado necesario incluir un artículo inicial que establece los fines que debe perseguir la regulación del financiamiento.

Se establecen disposiciones sobre las actividades a las que prioritariamente debe dedicarse el financiamiento público.

Se ha tratado de precisar ampliamente las funciones de la Oficina de Financiamiento.

REGULACION DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

Orlando Contreras Pulido
Diputado y Presidente de la Comisión Especial para la
Reforma de la Ley Orgánica del Sufragio

En primer lugar creo que es una excelente iniciativa la que han tomado los organismos que han convocado este encuentro, este foro sobre el tema de las contribuciones en las campañas electorales y la presencia del dinero en la política. Además, lo encuentro muy oportuno por cuanto el congreso debe comenzar, hoy o mañana, la segunda discusión del proyecto de ley específico que regula el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. El Doctor Humberto Njaim, quien fue asesor del proceso de elaboración de Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y quien también nos ha venido asesorando a través de un acuerdo con la COPRE en el proyecto de Ley de Regulación del Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, estableció ya en su intervención lo que existe en la ley. Es decir, no estamos en un vacío legal, existen ya en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política suficientes normas que debidamente reglamentadas pueden perfectamente controlar la campaña que está desarrollándose. Yo no agregaría nada a lo dicho por el Doctor Njaim, sólo que la ley establece que los partidos políticos y grupos de electores deben llevar libros de contabilidad. Estos libros deben siempre estar disponibles para el Consejo Nacional Electoral o para la Contraloría General de la República, organismos que en cualquier momento pueden investigarlos. Igualmente, la ley dicta que esa información es pública y debe estar disponible para cualquier ciudadano. Yo pienso que ésta es una disposición de mucha importancia.

El texto del proyecto de ley que fue aprobado en primera discusión y que esta semana entrará en segunda discusión en la cámara de diputados, fue objeto de serias reflexiones durante la elaboración de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, porque en un primer intento quisimos

incluir dentro de ésta toda una serie de disposiciones en materia de financiamiento para hacer innecesaria una ley específica en la materia. Sin embargo, nos parecía que no era lo lógico. En el primer lugar, ya la Ley Orgánica del Sufragio era lo suficientemente extensa como para agregarle 20 ó 30 artículos más sobre el tema del financiamiento. Además, la experiencia de derecho comparado nos indica que la mayoría de países dictan leyes separadas, diferentes, específicas y concretas sobre el tema del financiamiento, porque la materia de las contribuciones electorales se ha convertido en una de las más polémicas a nivel internacional. Basta con abrir la prensa cualquier día del año para encontrar noticias de los Estados Unidos, Argentina, España, Colombia, Ecuador o Japón sobre las contribuciones que reciben los partidos políticos y los candidatos. Entonces, es evidente la exigencia clara y creciente para establecer la transparencia en materia financiera. Así como se habla de transparencia a la hora del voto, del escrutinio, de la adjudicación de los escaños, también la transparencia es un requisito y una exigencia en materia financiera. Se he hablado mucho del efecto perverso del dinero sobre la política y efectivamente es un hecho, pero también es un hecho que las campañas electorales son cada vez más costosas: el tiempo en la televisión, el tiempo en la radio, el espacio en los medios impresos, la elaboración de afiches, la elaboración de programas, la elaboración de trípticos hoy en día representan erogaciones considerables.

Ya la Ley Electoral establece el financiamiento público y privado, y en el texto que vamos a analizar rápidamente establecemos criterios de prevención muy claros para impedir que el dinero sucio ingrese en las campañas electorales y en fondos de campañas. Luego establecemos procedimientos de control severos para actuar sobre las finanzas de los partidos o de los candidatos, y en tercer lugar un régimen sancionatorio bien estricto para castigar, incluso con pena de prisión de varios años, tanto a los candidatos como a sus jefes de finanzas que cometan delitos previstos en la ley. Entonces, esta ley, no obstante las previsiones de la Ley Orgánica del Sufragio, se justifica plenamente y está vinculada con el tema de los escándalos en materia de financiamiento. Pensamos que una solución tardía en Venezuela sobre esta materia puede conducir a un mayor debilitamiento institucional del que ya sentimos.

Voy a referirme un poco al desarrollo del texto de la ley. Es una ley corta que inicialmente, en la etapa de pre-proyecto, tenía más de 60 artículos.

Entrábamos en excesivos detalles en materia de financiamiento, en detalles reglamentarios, pero decidimos mejor hacer una ley con pocos artículos. El número que se presenta a la Cámara de Diputados tiene 41 y establece criterios que, luego por el mecanismo de la reglamentación, se pueden afinar y actualizar. El proceso para modificar las leyes suele ser difícil y complejo, en cambio los reglamentos se pueden actualizar con mayor rapidez.

La ley en sus dos primeros artículos establece los objetivos: regular el financiamiento público y privado de partidos políticos, de grupos de electores debidamente constituidos y de sus candidatos en las campañas electorales. Luego señala que el financiamiento de los partidos políticos, el financiamiento de la política, asegurará la igualdad de acceso y oportunidades en la competencia política, la transparencia en la información sobre dicho financiamiento, la ampliación y consolidación democrática de la actividad política y el fomento de las funciones públicas de dichas instituciones. De manera que hay un propósito de estimular la actividad de los partidos políticos, creando las posibilidades para que obtengan recursos tanto públicos como privados, pero con una finalidad de igualdad de acceso y de igualdad de oportunidades en la competencia política.

De inmediato entran allí a señalar lo que son los aportes prohibidos, que es donde acentuamos buena parte del contenido de la ley. Dice que los partidos podrán recibir aportes económicos dentro de los límites, requisitos y condiciones establecidos en la ley. Señala que quedan prohibidas las contribuciones anónimas. La contribución anónima siempre ha sido un mecanismo para que ingrese dinero irregular en las campañas electorales. También quedan prohibidos los recursos que provengan de juegos de azar e ilegales. Recientemente se aprobó una ley sobre casinos, casas de juegos y otras actividades que regula de manera muy estricta el juego en Venezuela. Todas las actividades que no están de acuerdo con esa ley son severamente sancionadas y los recursos financieros obtenidos por esos medios son también ilegales. Lo quisimos poner expresamente en la ley porque suele ocurrir que el juego ilegal busca protección oficial y busca protección en gente que ocupa cargos de representación popular: concejales, alcaldes, gobernadores y legisladores. Uno de los efectos de la regulación es que quien no esté dentro de sus previsiones no puede instalar casas de juego y esto está resultando en que han aparecido, en buena parte del país, casas de juego ilegal que tienen protección debido a estas contribuciones.

En tercer lugar, se prohíben los aportes de personas naturales no residentes en Venezuela o de personas jurídicas no domiciliadas en el país. Esto también es una disposición bien importante. Se han visto escándalos internacionales en los que algunos partidos o candidatos son acusados de recibir dinero de transnacionales, o incluso de otros países. Sin duda, una persona natural no residente en Venezuela no debe tener ningún interés en aportar recursos a un candidato o partido político. A una persona no residente, es decir que pasa por Venezuela como turista o como transeúnte, no se le debe permitir hacer aportes de esta naturaleza. Ellos no tienen un interés legítimo como puede tenerlo un residente o un nacional. Sería sospechoso, o bien extraño, que un turista venga y deposite millones de Bolívares para un candidato o un partido político. Esto se prohíbe expresamente y se le prohíbe también a las personas jurídicas no domiciliadas en el país. Por supuesto, esto está relacionado con los procesos de integración y globalización, en los que muchas veces dinero con intereses muy especiales o dinero de otros países viene a acrecentar las finanzas de partidos o de candidatos. Únicamente se deja una excepción en la ley: a menos que se trate de asociaciones o fundaciones debidamente registradas o reconocidas en sus respectivos países como instituciones no gubernamentales sin fines del lucro. Existen fundaciones que son bien conocidas en Venezuela y alrededor del mundo, como por ejemplo la del Partido Demócrata de los Estados Unidos, del Partido Republicano, de la Democracia Cristiana Alemana, la del Partido Socialista Alemán, la de los ingleses, los italianos o los españoles. Estas fundaciones, reguladas por sus respectivas leyes, no tienen fines de lucro y tienen convenios internacionales con partidos en Argentina, México, Venezuela y en buena parte del mundo. Los convenios son de cooperación técnica en las áreas de formación, entrenamiento y de publicaciones. Estas actividades no solamente son legítimas, sino que de alguna manera se estimulan y se permiten en el texto de la ley.

En cuanto al monto del financiamiento, el Artículo 9 establece que sólo recibirán financiamiento público para el funcionamiento administrativo y para las actividades de formación y de relaciones internacionales, aquellos partidos políticos que hayan logrado representación en las elecciones inmediatamente anteriores para la Cámara de Diputados. Aquí se establece la posibilidad del financiamiento público.

En Venezuela se hizo una investigación bien interesante sobre la legislación comparada, logrando que las embajadas que tienen representación en

Venezuela suministraran información sobre lo que ocurre en sus respectivos países con respecto al financiamiento. Este estudio mostró que en todos los países analizados, salvo en Holanda, los partidos, es decir la actividad política, recibe financiamiento del Estado. Además es una garantía que el Estado aporte financiamiento debido a la función pública que ejercen los partidos políticos. Hay allí una combinación de actividad pública y privada. Aun en Holanda, el Estado aporta financiamiento a los grupos de jóvenes dentro de los partidos políticos para programas de información y entrenamiento y para viajes y pasantías en otros países. De una manera indirecta, el Estado está financiando a la actividad política.

El tema del monto del financiamiento público fue muy discutido. Incluso en el borrador original de la ley se establecieron montos máximos para el financiamiento público y privado. Sin embargo nos encontramos con una serie de realidades como la inflación, que no nos permitían establecer un monto máximo en Bolívares. Alemania, Francia y pienso que también los Estados Unidos, tienen un sistema conocido como el voto financiero, es decir que se le designa un valor monetario a cada voto. Entonces el partido que obtenga 40 millones de votos en una elección, tiene derecho a 40 millones de esa unidad económica. En Venezuela no acogimos este sistema de financiamiento por varias razones.

Acordamos que el monto global del financiamiento público será fijado por el Consejo Nacional Electoral tomando en cuenta varios elementos. Históricamente, el Consejo Nacional Electoral, antes Consejo Supremo Electoral, establecía el monto del financiamiento que recibirían los partidos políticos. Este sistema lo mantuvimos, pero establecimos los siguientes criterios: en primer lugar, el monto global será fijado por el Consejo Nacional Electoral tomando en cuenta los informes contables presentados por los partidos políticos en el año inmediatamente anterior; los resultados electorales obtenidos en las últimas elecciones; los estudios económicos y financieros que realice o que el Consejo Nacional Electoral puede pedirle, por ejemplo, al Banco Central de Venezuela; las condiciones particulares del respectivo estado o localidad \forall una campaña electoral no cuesta lo mismo para el alcalde de Caracas que para el alcalde de un pueblo rural \forall y cualquier otro elemento técnico de juicio que considere pertinente.

También incluimos una disposición en esta norma para estimular las actividades de autofinanciamiento de los partidos políticos. El proyecto

de ley busca estimular el financiamiento masivo de partidos políticos y por eso se establece que la cantidad asignada de ese monto global será distribuida proporcionalmente al número de votos obtenidos para la Cámara de Diputados. No obstante, se agrega lo siguiente: veinte por ciento del monto fijado sólo se entregará después de que el respectivo partido político compruebe haber obtenido la misma cantidad a través de actividades masivas de financiamiento (fiestas, rifas u otras actividades semejantes). La idea de este sistema es de estimular a los partidos para que no dependan del financiamiento estatal y que logren obtener financiamiento no tradicional como es el financiamiento privado de empresarios, banqueros y contratistas.

En cuanto a los aportes privados, el Artículo 11 establece que los partidos políticos podrán recibir aportes privados para actividades no electorales, es decir para actividades ordinarias, sujetos a las prohibiciones establecidas en esta ley. Pueden considerarse aportes privados todos los aportes hechos por la militancia, los donativos de personas naturales o jurídicas nacionales, los obtenidos por actividades de autofinanciamiento y aquellos originados por fideicomisos, rentas u otros rendimientos de sus respectivos patrimonios.

El financiamiento electoral se forma en parte del financiamiento público, que en tiempos de campaña es extraordinario. El Artículo 13 dice: "30 por ciento de la cantidad total asignada para el financiamiento electoral por parte del Estado será distribuido en forma igual entre todos los partidos políticos que hayan logrado representación en las elecciones inmediatamente anteriores para la Cámara de Diputados." La antigua Ley Orgánica del Sufragio establecía que este financiamiento se entregaba a los partidos políticos que hubieran logrado al menos el cinco por ciento de los votos para la Cámara de Diputados. Como podemos constatar, ahora tenemos una distribución más equitativa en la que todos los partidos que hayan logrado un solo escaño en la Cámara de Diputados tienen derecho, en función del número de votos, a obtener financiamiento público. Este sistema nos parece mucho más justo.

El Consejo Nacional Electoral establecerá la cantidad máxima que pueden gastar los partidos políticos, las alianzas de partidos y sus candidatos, de manera que esto también es una limitación que se establece. La ley establece qué se entiende por gastos de campaña y los mecanismos para establecer el financiamiento de las campañas electorales.

Con respecto al financiamiento privado de las campañas electorales, la ley ratifica la prohibición de realizar aportes anónimos y la prohibición de sobrepasar los topes legales fijados por el Consejo Nacional Electoral. Ninguna persona natural o jurídica podrá donar en especie o en dinero a los partidos políticos, grupos de electores y a sus candidatos a cargos de elección popular, una cantidad mayor a la señalada por el Consejo Nacional Electoral. Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña electoral, sumas que sobrepasen las fijadas por el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio o el de su familia. Ésta ha sido una situación que se ha dado en las campañas anteriores, donde se crea en la práctica un terrible desequilibrio, una evidente y grosera desigualdad entre partidos políticos y candidatos que gastan sin límite. Es por esto que el Consejo Nacional Electoral debe fijar topes a los partidos políticos, alianzas de partidos, grupos de electores y candidatos. En las campañas electorales se hacen aportes en dinero y en especie: se regalan vehículos, equipos de computación, se prestan o regalan oficinas y equipos de sonido, que luego no formaban parte del patrimonio del partido político. Lo que pretendemos con esta norma es que ese patrimonio pase a ser propiedad de los partidos políticos y sea utilizado en las actividades de formación, entrenamiento y funcionamiento regular. Lo que antes ocurría era que los activistas en posesión de estos utensilios, sencillamente no los devolvían. Aquí se pretende establecer normas para que el patrimonio de la campaña electoral sea cuidado por los equipos de campaña y partidos políticos.

En cuanto al control del financiamiento, la ley define formas muy claras para controlar ingresos y egresos y señala la obligación que tienen los partidos políticos de llevar estados financieros, balances generales, estados de resultados y estados de flujo de efectivo, detallando los rubros que éstos deben contener. Se obliga a los partidos políticos a designar contralorías internas que pueden ser intervenidas por la Contraloría General de la República. La ley dicta que en tiempos de campaña los partidos políticos deben designar a un Director de Recursos Financieros quien, junto con el candidato, será responsable directa, civil y penalmente por violaciones a esta ley y la Ley Orgánica del Sufragio. Entre sus obligaciones se incluyen: la presentación de cuentas, tanto de la actividad regular de los partidos como de las actividades específicas en tiempos de campaña; apertura de cuentas bancarias; notificación al Consejo Nacional Electoral de la apertura de las mismas; notificación a la Contraloría General de la

República de la competencia que tiene el Consejo Nacional Electoral y/o la Contraloría de intervenir las cuentas y, finalmente, informar a los bancos que deben reportar a las autoridades competentes cualquier movimiento extraño o circunstancia anormal en el flujo de ingresos o egresos de los recursos en estas cuentas y, en este sentido, la ley precisa las competencias y funciones de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales. Esta oficina, que ya ha sido creada, debe ser dotada de un director de mucho nivel, designado por concurso público resultando en la mayor autonomía funcional y administrativa.

Concluyo señalando que el título quinto del proyecto de ley contiene un régimen sancionatorio muy claro y severo. Quisiera brevemente referirme a algunos de los delitos sancionables bajo la ley: será penado con prisión de tres a cuatro años cualquier candidato a cargo de elección popular que reciba contribuciones provenientes de personas incurso en delitos previstos en la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas o en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público; el funcionario público que, aprovechándose de las funciones que ejerce, disponga de fondos públicos para financiar actividades políticas y electorales. Habría que averiguar de dónde salen tantas cuñas que aparecen en la televisión o en la radio antes de que la campaña electoral haya comenzado. En el caso del funcionario público que financia actividades políticas y electorales con recursos del Estado, el inculcado deberá reintegrar al erario público los montos de los que haya dispuesto con el pago de intereses de acuerdo con las tasas que establezca el Banco Central de Venezuela. Tiene pena de tres a cuatro años de prisión el candidato o el director de recursos financieros a quien se le compruebe que haya recibido dinero del erario público nacional, regional o municipal, y estará obligado además a reintegrarlo. En los casos de contadores o auditores se estableció una sanción de acuerdo con su código de ética. Aquí hay una norma que nos pareció también fundamental incluir: por su actividad irresponsable, puede iniciarse un juicio en contra de quien temerariamente haga acusaciones sin fundamento, falseando datos o informaciones en contra de un partido político o candidato a cargo de elección popular.

Como ustedes saben, esta ley, que atropelladamente he explicado, va a comenzarse a discutir probablemente esta tarde o mañana en la tarde. Ya hemos recibido de parte de algunos partidos políticos observaciones

interesantes que se van a debatir en el curso de esta semana en la Cámara de Diputados, y que muy probablemente pasen la próxima semana al Senado con la idea de que este texto esté vigente antes que comience oficialmente la campaña electoral.

Es bueno que nos enteremos de que ya existen mecanismos para controlar el financiamiento y que, de aprobarse este texto, tendremos procedimientos y mecanismos mucho más afinados y ciertos para evitar que el dinero tenga un efecto dañino y negativo sobre las instituciones políticas en Venezuela.

Muchas gracias.

LA TRANSPARENCIA DEL
FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y EL PAPEL
DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

EL PAPEL DE LA PRENSA EN EL TEMA DEL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS POLITICAS

Carlos Subero
Reportero de Investigación del Diario El Universal

"Hay muchas cosas trascendentales para la democracia que, sin ser delito, han ocurrido y están ocurriendo hoy con el financiamiento de campañas en Venezuela, y los ciudadanos no se están enterando."

Detrás de los dineros privados, lícitos o ilícitos, se esconde uno de los secretos del funcionamiento de las democracias modernas. El torrente de recursos, ya fuere en dinero o en aportes para la movilización o la propaganda electoral, no sólo esta influyendo decisivamente para determinar quién obtiene más chance de ganar los comicios, sino que influye también después, en el flujo de información privilegiada que sólo posee el Gobierno, y de otra línea, en los contratos de obras que reciben de forma legal quienes, por la vía del financiamiento, se hicieron allegados al régimen constitucional de turno. Pero en fin, es el acceso al poder en un millón de formas distintas.

Con lógicas reticencias, Venezuela está entrando en estos tiempos, al igual que otros países latinoamericanos, en la cultura de la transparencia en el financiamiento privado de las campañas electorales. Desde hace dos años, el reportero ha estado tratando de informar sobre lo que ha ocurrido y ocurre con este asunto en Venezuela. El relato siguiente pretende ser una crónica de recuento sobre estos hechos.

Se intentará dejar claro cuándo el cronista está dando información, cuándo concluye con aseveraciones en base a datos concretos, y cuándo sólo hace opinión pura y simple. El cronista apoya la tesis mediante la cual todos los nombres de financistas y dineros que ingresen a las campañas

electorales deben ser de conocimiento de los ciudadanos antes del acto de votación. Es decir durante la campaña electoral.

Se basa para ello en el artículo 4 de la Constitución, que define a los electores como los soberanos en quienes reside el poder. Y por demás, para esta transparencia total hay una razón de control operativo comentada por el vice director de la Comisión Federal de Elecciones de los Estados Unidos, Willian Kimberling: "No hay mejor fiscal que millones de electores".

La Guerra Sucia

Para tener una idea sobre dónde estamos, hay que saber de dónde venimos. El profesor Angel Alvarez, en su libro *Los dineros de la Política* (UCV, 1997) reporta que 76 por ciento de los dineros utilizados en la campaña de 1993 vinieron de origen desconocido para los ciudadanos.

El otro punto a destacar es que en su investigación, que abarcó campañas electorales desde 1968, detectó que la guerra sucia fue un hecho común al tratar el tema del financiamiento de las campañas. Delante de ciudadanos carentes de información, los políticos se han acusado de diversas cosas como usar dineros públicos en sus campañas, dólares de agentes internacionales, de petroleras extranjeras, de asaltos a bancos y más recientemente de la droga y los banqueros prófugos.

En realidad, si fueron los políticos los responsables de la guerra sucia, cabe una autocrítica en el periodismo, que fue sobre todo su vehículo de difusión y expansión, sin que se nos ocurriera plantear la transparencia para satisfacer a unos ciudadanos que debieron estar confundidos con los escándalos, y ávidos de información certera.

¿Por qué se inició con la droga?

Hace cinco años, en 1993, los ciudadanos no sabían ni podían saber más sobre el financiamiento privado de las contiendas políticas, porque sencillamente no había ley alguna que lo regulara o estableciera un control, ni tampoco los comandos y candidatos hicieron alguna vez gala de transparencia al atreverse a informarlo a los electores cuyos favores solicitaban.

Fue por iniciativa del Congreso de 1993 y posteriores gestiones del Consejo Supremo Electoral (CSE), a cargo de Enrique Yéspica, que se dieron los primeros pasos. En agosto de 1993, al calor de lo que fue para entonces la más complicada campaña electoral en 20 años, el Congreso venezolano aprobó una reforma a la llamada Ley Antidrogas, donde creó una oficina de Inspección y Fiscalización de las finanzas electorales, además de dar algunas potestades de investigación de cuentas bancarias, y prisión de uno a dos años para quienes se demuestre recibieron recursos provenientes del narcotráfico para ser usados en campaña electoral.

Aquella acción del Congreso, ocurrió antes del gran escándalo por el ingreso de 6 millones de dólares en la campaña del candidato ganador de la presidencia de Colombia, Ernesto Samper, y después de que en Venezuela hubieran ocurrido por lo menos 4 casos en los cuales los narcos intentaran establecer relación con la política: la conexión italo-canadiense, el "narco diputado" Hermócrates Castillo, Willian Fajardo y el caso Ramírez Torres. En estos casos hubo presos.

Con base en esto puedo afirmar que la alta dirigencia política del país ha enfrentado los intentos del narcotráfico para intentar relacionarse con el poder político en Venezuela. Otra cosa es que la descentralización, por sí misma, haya diversificado las fuentes y los procesos de recolección de dinero para crear miles de aspirantes en busca de fuentes de financiamiento por todo el país.

Pero el hecho de que la dirigencia política del país mostrara un avance en el control de las finanzas electorales exclusivamente para enfrentar la droga, y no por los llamados dineros lícitos, da pie para pensar que en realidad no querían tocar un asunto que ha sido objeto de su práctica común, por lo menos durante los últimos 25 años. Le entraron de frente para prevenirse contra el narcotráfico, pero no tocaron la relación del político con el financista de dineros lícitos de la campaña, que mantuvieron a espaldas del soberano elector. En la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política no está claramente determinada la transparencia hacia los ciudadanos.

En realidad, ya antes, en la ley electoral de finales de la década de los 80, el Congreso introdujo la prohibición de contribuciones anónimas en las campañas, pero el político se cuidó de no asustar a sus financistas privilegiados, e introdujo una salvedad: el financista que no quisiera

aparecer en la lista podía contribuir con el político, y éste guardaría el nombre por si acaso un organismo público se lo pidiera.

En la democracia hay que competir por el poder, y todo político requiere financiamiento. Mientras la sociedad espera que los que puedan contribuir lo hagan, para que ello no tenga que salir del erario público, los financistas tienen en sus manos un elemento adicional para acercarse en condición privilegiada al poder.

Hasta ahora los ciudadanos no han tenido más que confiar en que quien tiene el poder como su representante lo ejerza sin influencia de factores distintos a la equidad, la competencia y la justicia. Los ciudadanos no han sido informados ni han habido reglas de control para quienes aspiran a ejercer su poder. Esto no es un asunto sólo de Venezuela. Los escándalos en diversos países están poniendo de moda el tema del financiamiento de las campañas. El presidente panameño ha admitido que 50 mil dólares usados en su campaña electoral habían provenido de un narcotraficante. En los Estados Unidos, se alquilaron las habitaciones de la Casa Blanca a diversas tarifas para quienes pudieran contribuir con la campaña demócrata. Un miembro de una conexión con China en marzo de 1998 se declaró culpable de haberse excedido en aportes a los demócratas. Los laboristas de Toni Blair produjeron otro escándalo en Gran Bretaña cuando se supo que pidieron un millón y medio de dólares al dueño de la Fórmula 1, y otro aporte más 15 días antes de aprobarle publicidad de cigarrillos en esos eventos deportivos, en contra de su promesa electoral. Si el famoso caso Watergate fue esencialmente un asunto de financiamiento de campañas, también lo fue en Venezuela el caso de los Jeeps comprados con fondos de la partida secreta.

Lo que se ha hecho en Venezuela

Con la reforma a la Ley Antidrogas en la mano, en 1995 La Oficina de Inspección del CSE, con sólo siete funcionarios para investigar el origen de los fondos, solicitó a los candidatos a cargos que sellaran los libros de contabilidad de su campaña para que, después de las elecciones, presentaran la rendición de cuentas sobre el origen y monto de los dineros utilizados.

Así ocurrió, con la sorpresa que indica claramente la falta de una cultura de la transparencia en Venezuela. Menos de 10 por ciento de los candidatos

a cargos cumplió con la norma. Y, por supuesto, la pugna política lícita con el tema del financiamiento no faltó. Lo que ocurrió revela la reticencia a la verdadera transparencia presente en los actores políticos.

A mediados del año 1996, muy pocas rendiciones de cuentas fueron presentadas. El candidato de Convergencia a la gobernación de Miranda, Paciano Padrón, solicitó acceso a las cuentas del vencedor, Enrique Mendoza (Copei). Una discusión de varias horas se presentó entre los once miembros del CSE, y finalmente se acordó pedir a la Consultoría Jurídica un dictamen sobre el asunto. La consultoría respondió, para sorpresa, más o menos en los siguientes términos:

- 1) El acceso a la información contenida en las rendiciones de cuenta es para los "interesados en la campaña."
- 2) Los "interesados en la campaña" son aquellos que hayan participado en ella.
- 3) Cada cual será responsable de la utilización de la información contenida en las rendiciones de cuentas, en función de posibles denuncias infundadas.

Este documento fue aprobado por el CSE en 1996, y así se convirtió en norma. Cabe comentar que allí la transparencia se interpreta, no para los ciudadanos soberanos de la nación, sino para los políticos y organizaciones involucradas en la aspiración a ejercer en representación los cargos públicos.

Sucedió lo que era de esperar que ocurriera. El diputado Padrón presentó una denuncia contra Enrique Mendoza alegando que éste mintió sobre el monto de su campaña. Copei solicitó entonces las cuentas de Padrón y le fue aprobado su acceso a la información.

El reportero, que no conocía en ese momento el contenido del documento de la Consultoría Jurídica del CSE, solicitó al director de la Oficina de Inspección, entonces el Dr. Iván Martínez Zerpa, acceso a la rendición de cuentas de todos los candidatos a la gobernación de Miranda en 1995. Zerpa me remitió al Presidente del CSE, Enrique Yéspica, a quien solicité los documentos. En una entrevista privada en la que hablamos acerca de

la guerra sucia, hice hincapié en que no usaría la información para esa práctica común en Venezuela. Me remitió al doctor Zerpa, quien una vez más, me remitió a Yéspica.

Decidí escribir un artículo en *El Universal* planteando lo que estaba ocurriendo y notando que habían pasado dos meses sin que yo pudiera acceder a la información de las rendiciones de cuentas. La nota, que no hablaba bien de Zerpa, hizo que éste me llamara y me mostrara el documento de la Consultoría Jurídica. Con el documento en la mano, dio más o menos la siguiente argumentación: "Yo soy un abogado y un funcionario público que debe cumplir con las normas. De manera que no debo ser yo el sujeto de tu queja, sino el Consejo Supremo Electoral que aprobó este documento."

A finales de 1996 Yéspica finalmente, basado en quien sabe cuál artículo de la Ley, ordenó el acceso a las cuentas. Así el 16 de marzo de 1997 apareció por primera vez en Venezuela una información de prensa sobre la rendición oficial de cuentas del financiamiento privado de campañas electorales. Estaban todos los candidatos a gobernador que habían rendido en Miranda, y también los nombres de los que no cumplieron con la ley. Quince días después apareció la rendición de cuentas de los candidatos a la alcaldía de Caracas, y también los nombres de los morosos.

Visto que más de 90 por ciento de los candidatos a cargos de elección popular en 1995 no cumplieron con el reglamento basado en la Ley Antidrogas que les ordenaba informar sobre el origen de sus fondos, el reportero decidió no publicar más listas de nombres de financistas.

En realidad resultaba ciertamente injusto estar publicando nombres que, de alguna forma, incomodaban a quienes precisamente habían cumplido con la Ley Antidrogas, mientras los candidatos renuentes observaban. Las publicaciones basadas en las investigaciones sobre documentos de las rendiciones de cuentas, demostraban casos en los que un mismo financista aportaba dinero para cuatro candidatos en dos circunscripciones distintas. También se reveló cómo un gobernador había otorgado un contrato de obras a una empresa que le había aportado un millón y medio de bolívares para hacer su campaña un año antes. La situación con las publicaciones asemejaba al periodista con el párroco de Iglesia que reclama un domingo desde el púlpito porque los lugareños no van a su misa. Los que escuchan el regaño son precisamente los que si cumplen con su Iglesia.

Diputados y senadores del Congreso, gobernadores y alcaldes en ejercicio, ex ministros del Gabinete, ex presidente del máximo gremio nacional de empresarios, denunciantes del narcotráfico, ex militares sublevados y hasta aspirantes a presidir el organismo electoral, no habían presentado sus cuentas al CSE en cumplimiento con la Ley Antidrogas. El seguimiento periodístico se orientó entonces hacia los que no habían cumplido con la Ley.

La dirección de Inspección decidió remitir cartas a los gobernadores de estado y alcaldes de las capitales recordándoles de la obligación incumplida. Después de un segundo recordatorio, Yéspica decidió ir a la Fiscalía General de la República a presentar la denuncia contra 12 mandatarios regionales y 17 alcaldes.

La información fue publicada en *El Universal* y tuvo, entre otros, dos efectos interesantes: los gobernadores de estado comenzaron a presentar sus cuentas, lo que indica que en su mayoría estaban ya hechas. En segundo lugar la Fiscalía General de la República puso reparos a la denuncia, y hasta el día de hoy no se ha atrevido a actuar en contra del único gobernador que no ha informado sobre el origen y monto de los recursos usados en su campaña. Los fiscales alegaban que faltaban documentos para proceder, mientras Yéspica alegaba que si el gobernante no rendía cuentas, lo único que se podría mostrar era la constancia de que recibió las cartas exigiéndole la rendición.

Posteriormente fueron publicados los cálculos sobre costo por elector y costo por voto válido para cada candidato a gobernador triunfante, y los nombres de los diez contribuyentes más importantes de cada gobernador.

Lo que ocurre en Latinoamérica

Cabe destacar que mientras las cosas avanzan en Venezuela, también ocurre similarmente en otros países de Latinoamérica. En mayo de 1997, 70 por ciento del pueblo ecuatoriano aprobó en referéndum constitucional la inclusión de normas que llevaran transparencia en el financiamiento de las campañas electorales. Es muy común en Brasil ver en la prensa noticias sobre tal y cual candidatos que fueron financiados por tales personas. Ilmar Galvao, el presidente de la Corte Electoral, sin embargo comenta con cierta resignación: "Pero las rendiciones de cuenta de los candidatos son

puramente formales, no son verdad ni hay forma de demostrarles la mentira”, dijo, en lo que trató de ser una queja por la incapacidad oficial de manejar 2 mil 600 rendiciones de cuentas solamente en Sao Paulo. No obstante, en Brasil, es obligatorio presentar la rendición para ocupar el cargo ganado electoralmente. No hay financiamiento público alguno. Existen límites a los gastos, y aunque se sospecha que muchos candidatos gastan más de lo autorizado, nunca se ha impugnado oficialmente alguna rendición de cuentas.

En México hay un sistema mixto con preponderancia del financiamiento público (75 por ciento) sobre el privado (25 por ciento). La financiación pública es por mandato constitucional para evitar la posible influencia perniciosa de lo privado. Se divulgan los montos públicos recibidos. Se alega que los recursos privados son muy pocos.

Totalmente lo contrario ha ocurrido en Chile en donde todo el financiamiento electoral es privado. Sin embargo, la tendencia política es a un sistema mixto con rigurosos controles, entre estos la cuenta única, es decir una sola cuenta corriente para concentrar todos los gastos de la campaña. Otra medida que aterra a los contratistas del Estado: prohibición de financiar campañas. Una última: no podrá invocarse el secreto bancario para oponerse al control del Servicio Electoral.

El papel de la prensa es tan importante en este asunto que un funcionario norteamericano en la reciente conferencia de la OEA en Caracas sobre Financiamiento de Campañas dijo: “Yo estoy aquí por la prensa de mi país.” Aludía Danny McDonald a los reportajes como *Los Dineros de Asia*, publicados por el diario *Los Angeles Times*, la conexión de John Huang con los demócratas, los cafés o las pernoctas en la Casa Blanca pagadas, entre otros casos sobre financiamiento de campañas en los Estados Unidos durante 1996 que divulgó la prensa.

McDonald destacó el papel decisivo que tiene la difusión de información para que haya una verdadera transparencia. En Venezuela, el doctor Humberto Njaim, politólogo miembro de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), también promueve esta tesis para el control social de los dineros electorales.

En el país de la transparencia, sin embargo, los políticos se las ingenian para cumplir con la ley, pero tratando de esconder el origen de su financiamiento electoral.

Este mismo año 29 periódicos del Estado de Nueva York pagaron 100 mil dólares a un particular para que organizara en una base de datos computarizada los documentos de rendiciones de cuenta sobre el financiamiento de campaña de cada candidato de este año. Los documentos, aportes mayores de 100 dólares, suman hasta ahora más de 40 mil registros en papel que la prensa de Nueva York quiere conocer su contenido para difundirlo a sus lectores. Y paga por ello.

¿Dónde está la verdadera transparencia?

En el proyecto para la primera discusión de la reciente Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política se eliminaba el único artículo que se refería al financiamiento privado de las campañas, aquel que establece la prohibición de contribuciones anónimas. El argumento era que se haría una ley especial que aún no ha sido sancionada. En todo caso, se rectificó la medida y se eliminó la disposición que permite no informar a la ciudadanía sobre los nombres de algunos financistas.

Sin embargo, tanto la Ley Electoral vigente y el proyecto de Ley de Financiamiento de Campañas Electorales adolecen del espíritu de la transparencia hacia los ciudadanos, como de un real espíritu de sanción a quienes mientan sobre el origen de sus ingresos. Cabe destacar que no está clara la situación jurídica para sancionar a quien mienta sobre el origen de los recursos de campaña utilizados. Pareciera que se ha evitado asustar a algunos financistas, que frecuentemente, según mi experiencia, contribuyen por medio de terceras personas o bien usan diversas formas para no figurar, tal como es común delito en los Estados Unidos.

El siguiente es un comentario de alguien que no es abogado. La ley habla de obligación de presentar informe sobre los ingresos y gastos, pero las sanciones se refieren sólo a los gastos. Por ejemplo, el artículo 255 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política dicta: "Serán penados con multa del equivalente de cincuenta (50) a sesenta (60) unidades tributarias o arresto proporcional, a razón de un (1) día de arresto por unidad tributaria:

13) El candidato que no presente informe sobre sus ingresos y gastos de campaña electoral al Consejo Nacional Electoral en los términos establecidos en esta ley. Cuando el candidato, el partido político o grupo de electores, hubiesen delegado la administración de los fondos, el delegatario será responsable a los efectos de este artículo.”

Y el artículo 258 dicta que: “Serán penados con prisión de dos (2) a tres (3) años:

5) El candidato que oculte información o suministre datos falsos al Consejo Nacional Electoral sobre su gasto de campaña.”

Por otra parte, si de algo adolece el proyecto de Ley de Financiamiento en discusión es del espíritu de transparencia hacia los ciudadanos. Su exposición de motivos y su articulado no deberían tener sólo la orientación hacia la sanción del delito en campañas electorales, como lo hace de manera clara, sino buscar el principio positivo de abrir la información hacia todos los ciudadanos, para que a eso deban atenerse tanto quienes contribuyen con las campañas como los políticos que reciben y administran los recursos. Hay muchas cosas trascendentales para la democracia que, sin ser delito, han ocurrido y están ocurriendo hoy con el financiamiento de campañas en Venezuela, y los ciudadanos no se están enterando.

Actualmente se está dejando oír una queja del presidente del nuevo Consejo Nacional Electoral (CNE), Rafael Parra Pérez, sobre la ausencia de recursos y personal para investigar el origen de los fondos de las campañas. Se han destinado 15 mil millones de bolívares para repartir entre partidos postulantes a cargos que deben invertir en sus campañas, pero se alega que no hay dinero para controlar y fiscalizar el origen de los recursos a esas campañas. Por lo demás el presidente del CNE afirmó en una reciente declaración de prensa que en materia de financiamiento de campañas prefería la prevención al control y la coacción. En boca del presidente de un organismo al que 90 por ciento de los candidatos a cargos de 1995 no le cumplieron, la afirmación suena a ingenuidad.

En realidad la situación fuera menos delicada si se viera voluntad para la verdadera transparencia. Cada candidato a cargo, cuyos ingresos deba declarar, sabe que corre un riesgo político si se dispone a mentir. Si existiera la clara voluntad de divulgación del origen las finanzas, y la sanción para

el que mienta, las cosas tenderían a ser distintas porque de cualquier ciudadano puede salir la información que demuestre la mentira.

En el proyecto de Ley de Financiamiento se habla de sanciones a quienes realicen denuncias infundadas con el tema. Ello parece pertinente, conociendo nuestros propios antecedentes, pero debería ir acompañado de medidas reales de transparencia hacia los ciudadanos. Puede interpretarse como un síntoma negativo que la ley castigue la denuncia infundada, pero que no se den claras oportunidades de conocer la información para poder hacer denuncias con fundamento.

Por lo demás, cabe destacar que la prensa tiene que revisar su papel en este ámbito, y cumplir más con el deseo de información de los ciudadanos electores que con el debate político entre actores que nunca han dicho algo consistente sobre el origen de sus finanzas, y que, con o sin fundamento, nos han distraído con denuncias e investigaciones dirigidas contra alguien en particular. En la cultura de la transparencia también el periodismo debe esmerarse por cambiar algunos patrones de uso común hoy en día.

La transparencia es igual para todos. Las sanciones deben dirigirse hacia quien viole esta norma porque ella tiene que ver con el sufragio. Y el sufragio es el primer acto de gobierno.

TRANSPARENCIA DEL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS POLITICAS Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION EN VENEZUELA: DE LAS PALABRAS A LOS HECHOS

Angel E. Alvarez
Director del Instituto de Estudios Políticos de la
Universidad Central de Venezuela

Las Palabras

La transparencia de las finanzas de la política consiste en que el público, y no sólo el Estado, a través del ente competente (en el caso venezolano, la Oficina Nacional de Financiamiento de los Partidos y Campañas Electorales), tenga la oportunidad de saber quién paga los gastos de las campañas.

El legislador venezolano ha intentado de diversas maneras, por cierto no muy eficaces, hacer posible que se conozca públicamente el origen de los recursos que manejan los candidatos, los partidos y los grupos electores. Nuestra reiteradamente reformada ley electoral, así como nuestra menos cambiante Ley Orgánica Sobre Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes, establece un conjunto de prohibiciones y condiciones destinadas en este sentido.

La ley electoral prohíbe a las organizaciones políticas y candidatos, recibir donaciones anónimas.¹ En el pasado la misma establecía que, quien así lo quisiera, podía exigir que su nombre no se publicase, aunque los receptores de la contribución debían conservar la documentación necesaria para comprobar el origen de la misma. La ley vigente ya no menciona esta posibilidad de reservar el nombre de los donantes. Por lo que es posible, por la vía reglamentaria, imponer un mecanismo de información que permita

conocer al público y al Estado quiénes pagan los gastos de los partidos y de los grupos de electores.

La ley tampoco impone límites a los montos de las donaciones privadas que pueden recibir los partidos, los candidatos y grupos de electores. El proyecto de ley financiamiento de la política que discute actualmente el Congreso de la República de Venezuela contempla el establecimiento de límites máximos al monto total que un partido puede recibir por concepto de contribuciones privadas, pero sin llegar a establecer límites al monto máximo de las contribuciones lícitas aportadas por afiliados y simpatizantes.

Esta situación se agrava por el hecho de que no existe limitación alguna respecto al número de partidos a los que una misma persona puede realizar aportes. De acuerdo a las leyes vigentes, una misma persona puede contribuir con dinero o especie con el número de partidos y candidatos que quiera. Por lo que, aquellos que tengan dinero suficiente e interés en invertirlo en los partidos, están en condiciones de poder ejercer una influencia bastante mayor que la del ciudadano promedio y no sólo en un partido o candidato, sino en varios a la vez.

Como en muchos otros países, las leyes venezolanas imponen la obligación de llevar una contabilidad donde consten los ingresos y los egresos por concepto de propaganda que, junto a sus soportes, estará a la disposición del Consejo Nacional Electoral (CNE, antes Consejo Supremo Electoral - CSE) y de la Contraloría General de la República.

Pero, en contraste con lo que ocurre en muchos otros lugares, la misma ley no exige la publicación, sino que se limita a exigir que los libros de cuentas estén a disposición de tales organismos.² Además, obliga sólo a los partidos y a los grupos electorales, no a los candidatos como personas, ni a las distintas organizaciones y comités no formales que surgen durante las campañas para financiar o realizar propaganda. La experiencia venezolana, así como la de otros países, indica que los llamados gastos independientes pueden ser una de las fuentes más importantes de financiamiento no transparente.

En la práctica, la única forma en la que es posible que el Estado, por medio del máximo organismo electoral, intervenga en las cuentas privadas de los partidos y de los grupos electorales es si existen indicios de que el dinero

provenga del narcotráfico. En efecto, la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas atribuye a éste la responsabilidad de inspeccionar, vigilar y fiscalizar las finanzas de los partidos y de los grupos de electores.³ Si la intervención de este organismo condujese a que un determinado partido o grupo electoral no pueda demostrar el origen legítimo de sus dineros, la ley prevé sanciones pecuniarias.⁴

Sin embargo, la misma ley no señala taxativamente que el organismo electoral *deberá* siempre realizar las tareas de inspección antes mencionadas, sino sólo dice que podrá realizarlas.⁵ Además, también deja por fuera a las cuentas de los propios candidatos y de los múltiples grupos y comités que intervienen en la campaña publicitaria, sin ser postulantes formales de una candidatura, entre los cuales pueden infiltrarse los dineros de origen criminal.

Pese a que la legislación venezolana en materia de financiamiento es tan pobre —o tal vez precisamente a causa de ello— en las campañas electorales, desde 1968, el tema ha sido ampliamente debatido y han abundado y se han acentuado cada vez más las denuncias y las quejas.

En las primeras campañas, cuando se trató el tema del financiamiento ilegal, se le planteó como un asunto de ventajismo oficial y de injerencia de sectores económicamente poderosos o de intereses foráneos en el financiamiento de la campaña de la oposición. Posteriormente a esta acusación se añadieron las de tráfico de influencias y peculado. Y más recientemente se ha venido señalando que las campañas políticas nacionales y regionales se financian con dineros provenientes de actividades criminales como el robo de bancos y el narcotráfico. Además, en las primeras campañas en las que se debatió sobre el tema, la polémica estuvo reducida al enfrentamiento entre los partidos y candidatos de partidos distintos, pero con el tiempo el mismo tema se ha incorporado también a la discusión entre los pre-candidatos a la Presidencia de República dentro de un mismo partido e incluso, más recientemente, entre los candidatos a dirigir las organizaciones.⁶

En 1963, Copei tocó el tema del financiamiento, pero a diferencia de lo que se vio en las siguientes campañas, este partido no atacó expresamente a ninguno de sus adversarios. Se limitó a afirmar que ganaría las elecciones pese a que carecía dinero.⁷

En la campaña electoral de 1968 sí se produjeron acusaciones mutuas más explícitas entre AD y Copei en relación a los gastos de las respectivas campañas. AD, que era el partido de gobierno, acusó a Copei de recibir dinero del exterior (de la Democracia Cristiana Alemana) y de una empresa editora de medios impresos (*Cadena Capriles*). Copei, por su parte, acusó al gobierno de financiar la campaña de Gonzalo Barrios, candidato de AD a la Presidencia (Alvarez, A., 1994: 115-149).

En 1973 se incrementaron y agravaron las denuncias. El dinero de los partidos se convirtió en un tema de debate, prácticamente desde el inicio de la campaña. La publicidad de AD llamó a votar contra el derroche y contra el ventajismo que implicaba el uso de dineros públicos para financiar la campaña de Lorenzo Fernández.⁸ Se repitió la versión de que Copei recibía financiamiento extranjero (procedente de Alemania) y el candidato adeco atacó al gobierno señalando que intervenía en el financiamiento de la campaña copeyana.⁹ Pérez llegó a decir que “el financiamiento de las campañas electorales debe constituir una seria preocupación de los venezolanos porque lo que está sucediendo es grave para la democracia”.¹⁰

Al inicio de la campaña, AD acusó a Copei de haber gastado o, textualmente, “despilfarrado” tres millones de Bolívares (cerca de 700 mil dólares).¹¹ En el mes de agosto de 1973, Leopoldo Sucre Figarella estimó los gastos de Copei en “decenas de millones” de Bolívares mientras, según él, los de su partido alcanzaban cifras mucho menores. Copei, por su lado, acusó al candidato adeco de recibir dinero de las petroleras, de FEDECAMARAS y de la “oligarquía”.¹² Ante esta acusación, AD respondió informando acerca de los procedimientos “populares” adoptados para financiar la campaña de Pérez.¹³

Al mismo tiempo que ambos partidos, así como sus respectivos candidatos, se acusaban de recibir fondos de fuentes ilegales o impropias (del extranjero, del Estado y de grupos económicos poderosos) ambos coincidían en declarar acerca de la necesidad de limitar los gastos y reducir el lapso de la campaña publicitaria electoral, que se había extendido sin precedentes a lo largo de casi todo el año.

En la siguiente campaña, en 1978, se volvió a plantear el tema del gasto excesivo e ilegal por parte de AD y Copei, así como sus consecuencias para la competencia justa y para la transparencia que el juego democrático

exige. En medio de la campaña, el candidato del MAS, José Vicente Rangel, exigió al CSE que impidiera la intervención del gobierno de Pérez en la campaña a favor de Piñerúa, por medio de la publicidad gubernamental y la incorporación de los funcionarios a esta campaña.¹⁴ Previamente, Rangel había exigido al mismo organismo que interviniera a fin de constatar si AD y Copei estaban recibiendo dinero de la Social Democracia y la Democracia Cristiana europea y de otros países del mundo.¹⁵

Luis Beltrán Prieto, candidato del MEP, intentó revertir la campaña de honestidad de Piñerúa¹⁶ afirmando que era parte de una "escandalosa estafa al Tesoro Público Nacional" con el fin de financiar su campaña. Prieto estimó los gastos de la campaña de AD en 400 millones de Bolívares (poco más de 93 millones de dólares), cifra que podía elevarse a 500 millones de Bolívares (más de 116 millones de dólares) si se agregaban los gastos de la publicidad del gobierno que a su juicio beneficiaban al candidato adeco.¹⁷

Rademés Larrazábal, coordinador de la campaña de Héctor Mujica, candidato del PCV, calificó de abusivos y escandalosos a los gastos de AD y Copei y los interpretó como un instrumento de polarización que les beneficiaba, por lo que descartaba que estos partidos tuviesen interés en reducirlos. Estimó los gastos de cada uno de estos dos partidos en 300 millones de Bolívares (cerca de 70 millones de dólares).

Por su parte David Garth, en declaraciones aparecidas en prensa en el año 1983, afirmó que la campaña de 1978 había costado 200 millones de Bolívares (casi 47 millones de dólares) y que un apreciable porcentaje de esta suma había sido usado para pagar las asesorías extranjeras.¹⁸ Según las estimaciones de la revista *Newsweek*, el gasto total alcanzó 500 millones de Bolívares y Jesús Angel Paz Galarraga estimó el gasto de AD y Copei en 750 millones de Bolívares (Stambouli, 1981: 86).

AD y Copei no ofrecieron información exacta sobre los costos de sus actividades electorales¹⁹ y no existen cifras oficiales sobre las mismas. Según las informaciones disponibles, la campaña del 78 pudo haber costado entre 200 millones y 750 millones de Bolívares (entre 47 millones y 174 millones de dólares) según cual estimación se acepte. En todo caso, sea cual sea la cifra global gastada, de ella el Estado, a través del CSE, aportó 50 millones de Bolívares (cerca de 12 millones de dólares).

En la campaña de 1983 también se planteó el tema del financiamiento. A Jaime Lusinchí, como candidato de oposición por AD, le tocó esta vez atacar a Caldera señalando que recibía aval y respaldo financiero del gobierno, así como recursos públicos de todo orden (sin decir cuales) pese a sus esfuerzos por diferenciarse de la gestión del copeyano Luis Herrera Campins.²⁰

Una vez más los candidatos y líderes de partidos minoritarios manifestaron su insatisfacción por los montos supuestamente gastados por AD y Copei. José Vicente Rangel, candidato presidencial de la izquierda (Nueva Alternativa, MEP, PCV y otros partidos) declaró que la campaña de AD y Copei costaría 1.200 millones de Bolívares (cerca de 150 millones de dólares) aportados principalmente por "poderosos grupos económicos que después pedirán participación en el gobierno" y propuso que los partidos fuesen supervisados por la Contraloría General de la República por ser "entes de derecho público y porque la ley del sufragio les concede dineros del Estado".²¹

En abril de 1983, Guillermo Betancourt, Director de Tepuy (empresa publicitaria asesora de la candidatura de Rafael Caldera) declaró que la campaña de medios (prensa, radio y televisión) costaría a Copei, en principio, 40 millones de Bolívares que podrían reducirse a 30 millones de Bolívares, gracias a la colaboración de los medios que respaldaban al candidato (es decir, entre cinco y cuatro millones de dólares). Por su parte Sucre Figarella, director de la campaña de Lusinchí, había declarado previamente que la campaña de AD costaría 80 millones de Bolívares (cerca de 10 millones de dólares), pero Guillermo Betancourt estimó que esa cifra representaba sólo la inversión en publicidad.²²

De acuerdo a información suministrada a la prensa por Carlos Delgado Chapellín, Presidente del CSE para la época, los aportes a los partidos en 1983 se presupuestaron en 124 millones de Bolívares. Esta suma sufrió posteriormente un descuento aproximado del diez por ciento quedando cerca de los 13 millones de dólares.²³ El mismo funcionario mostró su preocupación por los altos costos de las campañas y la procedencia de los fondos, señalando además que existía una importante diferencia entre los gastos de los demás partidos y los de AD y Copei, que se ubicaban entre 200 y 300 millones de Bolívares²⁴ (entre 25 y 38 millones de dólares).

Por su parte, el politólogo norteamericano Daniel Bloom estimó los costos totales de esta campaña presidencial en tres mil millones de Bolívares. Sin embargo, en su artículo, Bloom no informa de las fuentes de los datos que le permiten llegar a esa estimación, ni da detalles acerca de la metodología empleada para hacer el cálculo.²⁵

En la campaña siguiente el tema del financiamiento se comenzó a tratar aún más temprano.²⁶ En enero de 1987, el dirigente de izquierda Guillermo García Ponce planteó el cuestionamiento varias veces formulado al modo en el que se financian los partidos y las campañas venezolanas. Señaló que en materia de financiamiento de los partidos existía "acaparamiento" de los recursos e injusticia debido a que AD y Copei contaban con el financiamiento público, con el apoyo de los empresarios y con los dineros provenientes de la corrupción administrativa. Sostuvo, sin ofrecer pruebas, que estos partidos usaban recursos depositados en cuentas en dólares en el exterior y que la campaña de 1983 había costado tres mil millones de Bolívares²⁷ (casi 400 millones de dólares). Por su parte, Pompeyo Márquez, líder del MAS, también se pronunció tempranamente en contra del alto costo de las campañas y de los mecanismos irregulares e ilegales que, a su juicio, se empleaban para su financiación.²⁸

El tema del financiamiento también estuvo de nuevo presente en el debate entre los partidos al iniciarse el año electoral de 1988. Las denuncias fueron diversas. Como ha sido costumbre, el partido de oposición (en este caso Copei) acusó al de gobierno (AD) de usar recursos del Estado para financiar la campaña de su candidato.²⁹ Pero el hecho más resaltante fue la denuncia de que los dos candidatos más importantes, Fernández de Copei y Pérez de AD, recibían financiamiento del narcotráfico. José Vicente Rangel fue el responsable de la introducción del tema en el debate electoral. Sin presentar pruebas, señaló que el narcotráfico internacional había contaminado el proceso electoral, lo cual se evidenciaba, a su juicio, en el enorme gasto que se estaba realizando.³⁰

Ante este señalamiento reaccionaron todos los sectores políticos. Carlos Andrés Pérez solicitó a la Fiscalía General de la República que iniciara una investigación en torno a esta denuncia y negó la posibilidad de que él y su partido estuviesen recibiendo fondos de ese origen.³¹ Copei se expresó por medio de su Secretario General encargado, Pérez Olivares, invitando al denunciante a conversar sobre el tema y proponiendo al CSE la creación

de la contraloría de los gastos de los partidos, así como la financiación estatal y el control público de las finanzas electorales, a fin de evitar "la infiltración del narcotráfico y la influencia de la plutocracia".³² El candidato Fernández también deploró que el narcotráfico estuviese involucrado en el financiamiento de las campañas. Al mismo tiempo, tanto AD como Copei aprovecharon las denuncias de Rangel para acusarse mutuamente de recibir dinero de narcotraficantes, pero en ningún caso dieron publicidad al origen y monto de sus respectivas finanzas electorales.³³

Una de las cosas que más se destaca por su importancia fue que, en medio de la polémica sobre las finanzas electorales y sobre la posible filtración del narcotráfico en las mismas, el Presidente de Copei, Godofredo González,³⁴ brindó unas declaraciones que pusieron de relieve uno los más graves problemas que tiene el financiamiento de las campañas en Venezuela: su oscuridad y la ausencia de control, incluso por parte de las autoridades del propio partido. González declaró que la campaña de Fernández no era financiada por Copei, sino por fuentes no conocidas de la Dirección Nacional, cuyos aportes son manejados por el candidato. González propuso que a la ley de partidos se incorporase una norma que permitiera a las autoridades de los partidos exigir la presentación de cuentas por parte de los candidatos.

Gustavo Tarre³⁵ en abierta polémica con el Presidente de su partido, ofreció una respuesta a las declaraciones de González. Tarre comenzó por condicionar toda disposición legislativa que contemple el control de las donaciones y la reducción del gasto electoral, al financiamiento público de las campañas. Luego, comentando las declaraciones de Godofredo González, señaló que éstas se referían a la campaña interna entre Pedro Pablo Aguilar, Rafael Caldera y Eduardo Fernández, luego de la cual ninguno de los tres informó de sus gastos a la Dirección Nacional. Negó que existiese separación entre las finanzas del partido y las del candidato Fernández, una vez que este fue proclamado, pero aceptó el desorden existente en las finanzas de los partidos, incluido el suyo, y también que las donaciones recibidas por Copei para la campaña eran manejadas por una asociación civil y no por el propio partido.

En medio de toda esta controversia, el coordinador nacional de finanzas de la campaña de Copei, Víctor Emiro Montero, declaró a la prensa que la campaña de ese partido costaría aproximadamente 1.000 millones de

Bolívares (aproximadamente 30 millones de dólares), de los cuales el CSE aportaría cerca de 100 millones. El resto sería obtenido mediante contribuciones privadas de militantes, simpatizantes y amigos del partido.³⁶

Las cifras de Montero provocaron una nueva disputa pública entre los copeyanos. Destacados dirigentes del partido, pertenecientes a fracciones opositoras al candidato, tales como Rafael Caldera, Godofredo González y Oswaldo Alvarez Paz (gobernador de Zulia en ese momento) declararon a la prensa su asombro y preocupación por el volumen y el origen de los gastos partidistas. Por su parte, Alberto López Olivier, representante de Copei ante el CSE, mostró también su inquietud por el monto indicado y afirmó que se trataba de una exageración de Víctor Emiro Montero, de un grito de alerta dirigido a llamar la atención de todos los partidos. Sin embargo, aceptó que tal cifra era una estimación a la cual se podía llegar si se mantenía el ritmo de gastos partidistas de esa época.³⁷

Pese a que al candidato de AD, Carlos Andrés Pérez, le pareció excesiva la cifra de los gastos de Copei, en medio de la polémica se afirmó que su partido gastaría una suma cercana a los 1.500 millones de Bolívares (cerca de 45 millones de dólares), según información supuestamente aportada por Alejandro Kauffman y Roberto Pocaterra, responsables de las finanzas de AD.³⁸ Sin embargo, el candidato Pérez negó rotundamente esta afirmación considerándola una infamia.³⁹ Previamente, Morales Bello había afirmado que la campaña de Pérez costaría 500 millones de Bolívares⁴⁰ (aproximadamente 15 millones de dólares).

Si estas cifras indicaran al menos aproximadamente los gastos reales de los partidos y si se considera que el resto de los partidos también realizó algunas erogaciones, los gastos electorales de todos los partidos podrían haber superado el monto de los 1.500 millones de Bolívares en 1988 (45 millones de dólares). De éstos, según lo presupuestado por el CSE, cerca de 250 millones de Bolívares fueron aportados por el Estado⁴¹ (algo más de 7 millones de dólares).

La discusión acerca de la posible influencia del narcotráfico en la política venezolana continuó en 1992, en el marco de la campaña para las elecciones de alcaldes y gobernadores. En medio del muy convulso ambiente político, debido al fracasado pero políticamente influyente alzamiento militar del 4 de febrero de ese año, en agosto de 1992, Humberto Celli, Presidente de

AD, declaró a la prensa que creía que habían ciertos síntomas de participación del narcotráfico en la actividad electoral.⁴² Además, Celli mostró su preocupación por la injerencia que pudieran tener los sectores económicamente poderosos (en particular los propietarios de medios de comunicación) en las elecciones uninominales de concejales como consecuencia del posible debilitamiento de los partidos.

Oswaldo Alvarez Paz, gobernador del Zulia y aspirante a la reelección, señaló que ratificaba sus señalamientos del año 89 en relación a la infiltración del narcotráfico en la política venezolana.⁴³ A su juicio, esto se debía a la necesidad de algunos candidatos de contar con volúmenes importantes de dinero y por la ausencia de centralización en un sólo comando de las actividades de recolección de finanzas. En esas mismas declaraciones, Alvarez negó estar usando dineros u otros recursos del Estado en su campaña.⁴⁴

En 1993 sigue el crecimiento del gasto y se repiten las denuncias acerca de la influencia del narcotráfico en el financiamiento de las campañas. Desde la misma precampaña se reportó en la prensa acerca de los costos del proceso electoral de Copei. En abril de 1993 se informó que, sólo en lo relativo a la organización del proceso se gastarían 30 millones de Bolívares de acuerdo a la información suministrada por el presidente de la Comisión Electoral Nacional, Felipe Montilla. De acuerdo con informaciones atribuidas por la prensa a fuentes extraoficiales de este mismo partido, la campaña de medios de cada pre-candidato costaba por lo menos trescientos mil Bolívares mensuales sólo en cuñas de televisión. A esto habría que sumar los costos de la publicidad exterior, en prensa y en radio. En total, se estimó que la precampaña de Copei costó cerca de mil millones de Bolívares.⁴⁵

Ya iniciada la campaña propiamente dicha, el tema de los dineros provenientes del narcotráfico fue introducido nuevamente. Esta vez lo hizo el dirigente del MEP, Jesús Angel Paz Galarraga, quien en otras oportunidades había manifestado su preocupación por el origen y el monto de los dineros usados durante las campañas presidenciales.⁴⁶ Paz estimó en esta oportunidad los gastos totales de AD y Copei en tres mil millones de Bolívares (cerca de 33 millones de dólares) respectivamente.

Al igual que en ocasiones anteriores, la prensa y en particular el diario *El Nacional*, le prestó mucha atención al tema⁴⁷ y le dedicó bastante espacio

a las declaraciones que sobre el mismo dieron importantes dirigentes políticos y de altos funcionarios públicos.⁴⁸ Resaltan y contrastan en el conjunto de declaraciones a la prensa, las que dieran algunos altos funcionarios del gobierno (como Carlos Delgado Chapellín, Ministro de Relaciones Interiores, y Fermín Mármol León, Ministro de Justicia) y las que fueron dadas por el Presidente del CSE, Isidro Morales Paúl.

Luego de una reunión sostenida en julio de 1993 con representantes de los principales partidos (AD, Copei, MAS, NGD y LCR) el Ministro Delgado (quien hasta hacía poco tiempo había sido Presidente del CSE por un largo período) afirmó que no creía que ningún partido hubiera llegado al extremo de recurrir al dinero del narcotráfico y que era absurdo pensar en esa posibilidad.⁴⁹ En contraste, Morales Paúl afirmó que estaba convencido de que la influencia del narcotráfico en la política era una realidad que estaba afectando al país.⁵⁰ Más tarde, en nuevas declaraciones, el Ministro Delgado manifestó que si bien no creía que el narcotráfico hubiera invadido la política, su intención era investigar las fuentes de financiamiento de los partidos que resultaran "medio sospechosas".⁵¹ Para ello, prometió desarrollar actividades de inteligencia (en conjunto con las policías de todo el mundo) sin necesidad de usurpar las tareas de fiscalización de las cuentas de los partidos, lo que corresponde al órgano electoral. Por su parte, el Ministro de Justicia y veterano policía, Fermín Mármol León, afirmó que no tenía elementos para comprobar que el narcotráfico estaba financiando o no las campañas electorales, y responsabilizó a los propios partidos de la vigilancia del origen de sus ingresos.⁵² Al igual que en campañas anteriores, los partidos se acusaron entre sí de recibir aportes de esa fuente ilegal, sin formalizar sus denuncias ante los organismos judiciales.⁵³

En relación con los montos gastados a finales de la campaña de 1993, según fuentes no identificadas, pero vinculadas por la prensa⁵⁴ a AD, este partido había gastado 140 millones de Bolívares en publicidad (cerca de 1,5 millones de dólares), pero según otras fuentes el gasto en publicidad realmente ascendía a 450 millones (6 millones de dólares). En Copei, también extraoficialmente, la estimación del gasto para cinco meses de campaña oscilaba entre 1.700 millones y 2.000 millones de Bolívares (entre 19 y 22 millones de dólares), sin contar los gastos de la precampaña (que, como se dijo antes, fueron estimados en mil millones de Bolívares). Los gastos de los grupos que respaldaron la candidatura de Rafael Caldera ascendieron

oficiosamente a un monto mayor a los 440 millones de Bolívares (cerca de 5 millones de dólares). La Causa R fue el único partido que informó oficialmente a la prensa acerca de sus gastos. Luis Mariano Fernández afirmó que este grupo político gastó 125 millones de Bolívares (poco más de un millón y cuarto de dólares).

Si estas cifras fuesen apenas medianamente confiables, el costo total de la campaña debió estar cercano a los 3.000 millones de Bolívares (33 millones de dólares). AD y Copei concentraron cerca del ochenta por ciento de los recursos privados y públicos usados para financiar la campaña. La suma aportada por el CSE esta vez fue de aproximadamente 700 millones (casi 8 millones de dólares).

Como ya se ha dicho, no existe mucha certeza acerca de cuáles son los montos realmente invertidos por los políticos ni en esta última campaña presidencial ni en las anteriores. Las cifras que aquí se han citado no son datos precisos. Son sólo estimaciones hechas por expertos, en algunos casos y, en otros casos, por personas interesadas e involucradas directamente en el proceso político. Con las excepciones de Montero de Copei y de Fernández de la Causa R en las campañas de 1988 y 1993 respectivamente, los responsables de las finanzas electorales no informan acerca de sus propios gastos. Por regla general, cuando algún político habla del dinero de su agrupación es para desmentir alguna estimación hecha por un contrario.

Los escándalos sobre corrupción e infiltración del narcotráfico en el financiamiento político han aparecido también en las campañas regionales y locales.⁵⁵ Al igual que en las campañas nacionales, las denuncias no han conducido hasta ahora a que la mayoría de los candidatos y sus organizaciones rindan informes claros ni a que los organismos oficiales realicen investigaciones concluyentes.

Aunque suene paradójico, la única cosa clara hasta ahora respecto de las finanzas políticas venezolanas es que sobre ellas hay muy poca información confiable. Hasta el presente, en relación al supuesto financiamiento ilegal de los partidos y de los candidatos, tanto a nivel nacional como en las campañas subnacionales, sólo puede decirse que ha habido mucho ruido.

Los Hechos

Lo que ha caracterizado hasta ahora al financiamiento de la política venezolana, tanto al público como al privado, es casi absoluta obscuridad. Prueba de ello son los datos en el Cuadro 1.

En primer lugar, el monto del financiamiento de las campañas de los tres o cuatro candidatos presidenciales más importantes (lo que incluye a los candidatos de AD, Copei, el MAS y, para 1993, el de LCR) cuyo origen es conocido es un cuarto o menos del total. En 1973, el 84 por ciento del dinero usado en la campaña tuvo un origen desconocido. En 1978 esta cifra subió al 88 por ciento. Para 1983 carecemos de datos confiables acerca del monto de cualquier otro aporte a las campañas que no sea el que hizo el CSE (que llegó a los 112 millones de Bolívares). En 1988, sólo se conoció el origen del 17 por ciento del total de los dineros usados en la campaña y en 1993, el 77 por ciento del dinero es de origen obscuro.

En segundo lugar, el único dinero cuyo origen es conocido es el que aportó en cada campaña el extinto CSE y el que aportará el CNE. Sin embargo, nunca se ha conocido públicamente siquiera el monto exacto de estos aportes públicos legítimos. El público no se entera regularmente del monto y de la oportunidad de entrega de estos aportes. A veces, la información es dada a la prensa con alguna precisión, a veces se filtra la información como un rumor e incluso, en declaraciones distintas, los funcionarios que dan la información indican cifras no coincidentes. Y siempre, sea cual sea el motivo de esto, conocer oficialmente el monto presupuestado y ejecutado ha sido casi imposible. Los funcionarios del organismo electoral han manejado estas cifras como una especie de secreto de Estado.

Por otro lado, al hablar sobre la materia del financiamiento de las campañas con ex-candidatos presidenciales, así como con secretarios y ex-secretarios generales de partidos, se pudo constatar que para ellos mismos el asunto tampoco es transparente. En entrevistas personales sostenidas recientemente con varios de ellos se nos revelaron informaciones como las que siguen:

1. La mayor parte de los candidatos no ejercieron control directo ni personal sobre las finanzas de sus campañas.

Cuadro 1. Ingresos de los principales candidatos, provenientes del CSE y de otras fuentes. Millones de Bolívares.

Años	Aportes CSE	Otras Fuentes	% del Aporte	% del Aporte
de				del CSE
	Otras Fuentes			
1973	55	281	16.37	83.63
1978	50	380	11.63	88.37
1983	112	—	—	—
1988	250	1250	16.67	83.33
1993	700	2325	23.14	76.86

La Transparencia del Financiamiento Electoral y el Papel de los Medios de Comunicación

2. Los únicos gastos realmente controlables por quienes se encargaron de las cuentas de las campañas fueron los de publicidad de medios masivos (televisión, radio y prensa) .
3. Los costos y el origen del dinero gastado en otras actividades de campaña, especialmente los de la maquinaria partidista y electoral, así como los de actos de masas y de movilización de los activistas del partido se ignoran casi totalmente. La mayoría de las veces estas actividades se pagan regional o localmente, muchas veces en efectivo, al momento mismo de realizar las actividades y casi nunca se tienen soportes contables (esto es especialmente así en el caso de contratación de unidades de transporte colectivo, locales, equipos de sonido, artistas y animadores, material POP).
4. Los gastos de campaña en actividades de difícil control y seguimiento público y social (es decir, distintas a las publicidad en televisión, en radio y prensa) pueden llegar al 50 por ciento de los gastos totales.
5. No existe siempre un sólo recaudar de las finanzas de la campaña. Por lo común, son varios dirigentes nacionales y regionales del partido los que realizan esta actividad. Por tanto, no se sabe con certeza cuáles son las fuentes de financiamiento a las que estos recurren y ni siquiera si entregan a la campaña todo el dinero que reciben.

En consecuencia, en Venezuela no se sabe con certeza si el dinero proviene principalmente del sector privado, o del extranjero, de actividades criminales o de transferencias ilegales de dinero público. Lo único que puede decirse es que la mayor parte de los aportes provienen principalmente de fuentes distintas al financiamiento público legítimo.

¿Es Posible Lograr Mayor Transparencia?

En este momento, en Venezuela, la tarea es muy ardua. El principal obstáculo para el logro de la transparencia en el financiamiento de las campañas políticas venezolanas está en la debilidad institucional de la función contralora de los organismos del Estado que tienen que ver con la materia. Secundariamente, las asociaciones de ciudadanos y los periodistas investigadores que se han dedicado al asunto son escasos y están desconectados entre sí.

En relación al primer asunto cabe destacar, por ejemplo, que hasta la fecha no ha entrado en pleno funcionamiento la Oficina Nacional de Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales creada por el artículo 201 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. El fortalecimiento de la capacidad contralora del Estado depende del CNE y en esta materia pasa, entonces, por la puesta en marcha de esta oficina, su adecuada dotación de personal técnico altamente calificado, de recursos financieros y tecnológicos suficientes y su sintonía y colaboración con la Contraloría General de la República y con organismos policiales y de investigación nacionales, extranjeros e internacionales.

Mientras esto ocurre, las organizaciones sociales, las universidades y los comunicadores sociales, por nuestra parte, podemos imitar las experiencias desarrolladas en otros países con el fin de desarrollar labores de seguimiento y de difusión de información oportuna y válida. Para ello, sin embargo, sería necesario contar con un mayor nivel de organización que permita incorporar y coordinar el trabajo voluntario de varias agrupaciones e individuos a lo largo del país, así como obtener un respaldo financiero mínimo indispensable para cubrir los costos de tales actividades. En todo caso, así sea de modo incipiente, el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, en colaboración con algunas organizaciones de la sociedad civil adelanta el primer proyecto de monitoreo de la campaña y su financiación que pretende contribuir a mejorar los niveles de información del público sobre esta delicada materia.

Glosas

¹ Artículo 202 de la Ley Orgánica del Sufragio y de la Participación Política.

² Artículo 203 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

³ Artículo 221 de la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

⁴ Artículo 223 de la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. La multa prevista oscila entre los 3.335 a los 6.670 días de salario urbano, sin perjuicio de sanciones penales.

⁵ Artículo 222 de la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

⁶ En agosto de 1994, en el marco de la campaña interna de Copei para la elección de sus autoridades trascendió a los medios una fuerte polémica

entre Paciano Padrón, aspirante a la Secretaría General de ese partido, y el Senador de esa misma organización Andrés Scott, quien respaldaba las aspiraciones de José Curiel al cargo en disputa. Este último acusó a Padrón de usar los recursos del Parlamento Andino para financiar su campaña. Al reseñar la respuesta que Padrón dió a la prensa al ser interrogado sobre el origen de sus finanzas, se dijo simplemente que éstas provinían de donaciones y se le atribuyó la información de que su campaña había costado, hasta ese momento, tres millones de Bolívares (*El Nacional*, 13/8/94: D2).

⁷ En un texto publicitario publicado en la prensa varias veces durante el mes de noviembre de 1968, se decía: "Rafael Caldera será electo Presidente porque el pueblo así lo quiere. No tenemos dinero para pagar costosa propaganda electoral, pero tenemos pueblo para ganar".

⁸ A través de un grupo denominado "Independientes pro-Carlos Andrés" se publicó una serie de anuncios de prensa en los cuales se afirmaba que no había dinero para cubrir necesidades de la población (como las universidades, los jubilados del seguro social, las carreteras, la basura en Caracas, los hospitales) pero sí para el "despilfarro en la rueda del derroche" (en alusión a la llamada "rueda de Lorenzo" que era una especie de gigantesca diana verde y blanca que servía de símbolo escultórico de la campaña copeyana). AD también aprovechó el escándalo que se produjo en la campaña interna de Copei debido a la intervención del "hombre del maletín" quién, según se denunció en la época, se dedicó a comprar los votos de los electores que favorecían al que sería candidato copeyano.

⁹ Carlos Andrés Pérez declaró a la prensa que la propaganda de los organismos oficiales estaba dirigida "no a informar sobre obras que se hayan realizado, sino a dar soporte estratégico y táctico al candidato oficialista", y denunció que Copei copaba todos los medios de comunicación social. Afirmó también que "aparte de que ningún partido puede cubrir esos gastos, se constituye en otro tipo de ventajismo que amenaza el sistema electoral..". (*El Nacional*, 10/10/1973: D-1). Un incidente de esta campaña que vale la pena destacar fue el provocado por unas declaraciones de Burelli Rivas, para la época candidato a la Presidencia de la República, quien afirmó que Copei le había ofrecido financiamiento para su campaña si se concentraba en atacar a Pérez. AD y su candidato aprovecharon esta afirmación de Burelli para atacar aún más al gobierno y a su candidato. Los duros ataques de Pérez (ver, por ejemplo, "Carta de CAP al Presidente" en *El Nacional*, 7/9/1973: D-1 y 9/9/1973: D-17) provocaron una respuesta del gobierno por medio del Secretario de la

Presidencia, Luis Alberto Machado, quien tuvo que negar ante los medios que el gobierno hubiese ofrecido dinero a Burelli o que estuviese usando el patrimonio nacional en beneficio de algún partido político (*El Nacional*, 10/9/1973: D-12).

¹⁰ *El Nacional*, 6/9/1973: C-11.

¹¹ Ver la publicidad de AD *El Nacional*, 9/2/73: D-1 y las declaraciones de Leopoldo Sucre Figarella en "A pesar de las sumas ingentes gastadas por Copei en la propaganda electoral, su candidato está totalmente derrotado" en *El Nacional*, 25/8/1973: D-14. En sus declaraciones, Sucre Figarella explicó como "Copei ha venido durante dos años invirtiendo decenas de millones de Bolívares en su campaña electoral" lo que "da lugar a pensar seriamente en cuál es la fuente de donde provienen los ingentes recursos que usan los social cristianos".

¹² En la campaña de 1973 se publicaron avisos de prensa supuestamente pagados por un grupo denominado Trabajadores Independientes con Lorenzo, así como declaraciones de dirigentes del partido y del propio candidato en las que se acusaba a AD de tener respaldo de las petroleras extranjeras, de FEDECAMARAS y de la oligarquía. Como ejemplo de la publicidad hecha en este sentido puede verse un anuncio aparecido en *El Nacional*, el día 25/2/73 (C-8). Véase además la declaración de Julio César Moreno, en su condición de Secretario General de la Juventud Revolucionaria Copeyana, a *El Nacional*, el día 3/2/1973 (D-16). Más avanzada la campaña, el propio candidato, Lorenzo Fernández, afirmó que AD estaba gastando el doble que Copei sin que se conociera el origen de los mismos. En relación a la acusación de que Copei usaba dinero del Estado respondió que los dineros públicos están sometidos a control por "organismos comandados por funcionarios de la oposición, lo que viene a indicar que hay un control total. Pero AD no puede decir que haya controles para sus ingresos" (*El Nacional*, 11/9/73: D-11).

¹³ Leopoldo Sucre Figarella declaró a ante la prensa que "Acción Democrática desde el primer momento puso a la orden del CSE, sus libros de contabilidad para demostrar el origen de los fondos con que haría su campaña electoral" ... "en ninguna de las anteriores campañas ha recurrido a los fondos del erario público ni a contribuciones extranjeras para realizarlas, ha recurrido a la contribución masiva de amigos simpatizantes y militantes...". Añade el redactor de la noticia que según Sucre, desde el año anterior se emitieron "Bonos Populares" que fueron colocando en todo el país y abrieron "cuentas populares" a nombre del candidato. "...Se han enviado más de 80 mil cartas —dice el declarante— conteniendo

planillas para el depósito... firmadas por el propio candidato, con resultados hasta el momento satisfactorios, ya que se ha logrado una cantidad cercana a los dos millones de Bolívares... Hay un equipo en actividades constantes que tiene la misión de recolectar fondos a través de espectáculos, rifas, bailes y verbenas...". (*El Nacional*, 25/8/73: D-4).

¹⁴ Ver *El Nacional*, 2/6/1978: D-15.

¹⁵ Ver *El Nacional*, 2/2/1978: D-22.

¹⁶ Luis Piñerúa Ordaz elevó la lucha contra la corrupción en el tema central de su campaña; su consigna principal así lo ponía de manifiesto. Cabe señalar que esta campaña en buena parte se dirigía en contra del gobierno de Pérez, pues era este el blanco de las acusaciones sobre corrupción administrativa que se manifestaban en los medios y que difundía los grupos de oposición (Ver Penniman, H., 1980: 61-62; Alvarez, A., 1994: 179-182).

¹⁷ Ver *El Nacional*, 30/9/1978: D-11. En declaraciones posteriores afirmó que sólo en gastos publicitarios la suma era de 200 millones de Bolívares (46,5 millones de dólares) y califica a la campaña electoral de AD como la más costosa realizada por partido alguno del mundo (*El Nacional*, 12/10/1978: D-20).

¹⁸ *El Nacional*, 3/2/1983: A-1.

¹⁹ AD informó sobre el costo de la contratación de los asesores Joe Napolitan y Clifton White. En una nota aparecida en *El Nacional* (12/6/1978: D-2) se lee que este partido acordó comunicar a la opinión que había pagado 100 mil dólares a sus asesores "en virtud de las publicaciones recientes sobre la contratación de asesoría técnica para la campaña presidencial de AD y con el objeto de que la opinión pública esté perfectamente informada acerca de los alcances de tal contratación".

²⁰ *El Nacional*, 21/7/1983: D-17.

²¹ Ver *El Nacional*, 10/2/1983: D-3.

²² Ver *El Nacional*, 15/4/1983: D-20.

²³ Inicialmente se había presupuestado un monto de 124 millones de Bolívares (*El Nacional*, 21/3/1983: D-16); de éstos, en el mes de abril de 1983 se entregaron 24 millones a los partidos que obtuvieron más del cinco por ciento de los votos válidos emitidos en 1978, correspondiendo 8 millones a cada uno de ellos (a AD, a Copei y al MAS). El resto sería distribuido proporcionalmente entre los partidos que obtuvieron más del diez por ciento en las elecciones del 83. En una nota posterior se informó que el CSE había reducido todas sus partidas (*El Nacional*, 26/3/1983: D-18). La correspondiente a los partidos que obtuvieran más del diez por ciento se redujo, al parecer, en aproximadamente un diez por ciento. Cinco

años más tarde se informó que el aporte a los partidos había sido de 120 millones de Bolívares, según se desprende de la información suministrada por el Presidente del CSE al Juez XXXIX Penal (*El Nacional*, 9/4/1988: D-25). El candidato José Vicente Rangel pidió la reducción de esta partida en razón de la crisis fiscal del país (ver *El Nacional*, 14/4/1983: D-11). Lo mismo hizo el partido Liga Socialista (*El Nacional*, 25/4/1983: D-6). Al hacerse la entrega efectiva de los primeros 24 millones, en abril de 1983, se informó que el CSE había resuelto exigir a los partidos la presentación de facturas que justificaran los gastos por concepto de propaganda y la presentación de un libro de contabilidad sellado y supervisado por ese organismo (*El Nacional*, 28/4/83: D-18). Esta declaración llama la atención enormemente pues, como se sabe y como será comentado más adelante, el CSE está obligado por ley a realizar tal supervisión de modo permanente.

²⁴ Ver declaraciones de Delgado Chapellín, previamente citadas, publicadas en *El Nacional* (21/3/1983: D-16).

²⁵ Para la época, Daniel Bloom era profesor de la Escuela de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Su estimación apareció publicada en un artículo de prensa (Ver Daniel Bloom: "Venezuela's 1983 presidential election will cost Bs. 3 billion" en *The Daily Journal*. Caracas, 9 de mayo de 1982: 9).

²⁶ A partir de enero de 1987 el diario *El Nacional* publicó un conjunto de reportajes y declaraciones de dirigentes políticos y académicos sobre el tema.

²⁷ Ver noticia titulada "AD y Copei tienen finanzas en el exterior engordándolas en dólares para el 88" en *El Nacional*, 8/1/1987: D-12. Allí García Ponce propuso la instauración de mecanismos de control que establecen prohibiciones y limitaciones al financiamiento de los partidos y de las campañas, así como el financiamiento público sobre una base de igualdad proporcional.

²⁸ Ver *El Nacional*, 11/01/1987: D-8.

²⁹ Nelson Chitty La Roche acusó al Concejo Municipal del Municipio Libertador de usar cinco millones de Bolívares por la promoción en los medios del acto de celebración del 23 de enero, en el que el candidato Pérez fue orador de orden (*El Nacional*, 26/1/1988: D-3). Leonardo Ferrer exigió al CSE la fiscalización del gasto y el contenido de la propaganda gubernamental, pues a su juicio obedecía a la intención gubernamental de intervenir en la campaña (*El Nacional*, 2/2/1988: D-16).

³⁰ Ante la prensa José Vicente Rangel dijo que su denuncia se basaba en su experiencia como periodista, en la comparación del caso venezolano

con lo que ocurre en Colombia y en informaciones que comenzó a recibir desde el final de la campaña presidencial anterior. Señaló que formularía la denuncia ante las autoridades competentes, dando los nombres y los apellidos de los involucrados (*El Nacional*, 10/2/1988: D-6). Más que pruebas, Rangel parecía hacerse eco de rumores y creencias. En la misma entrevista de prensa afirmó como argumento a favor de su denuncia que “en la polémica electoral cotidiana yo sé de muchas acusaciones que en privado se hacen entre sí los candidatos y partidos. No es por azar que muchos muros de la ciudad están llenos de estas consignas: Drogocho y Narcofelino”.

³¹ Ver *El Nacional*, 9/2/1988: D-1.

³² Ver *El Nacional*, 10/2/88: D-1.

³³ Fernández, en diciembre de 1987, había respondido previamente a una pregunta periodística diciendo que informaría del origen de sus finanzas si Pérez informaba del suyo (*El Nacional*, 3/12/1987: D-1). Luego, en febrero del año siguiente, en medio de la polémica provocada por Rangel, lamentó que algún político venezolano pudiera estar recibiendo dinero de ese origen, propuso la realización de campañas más modestas, afirmó que sus gastos eran uno a mil más bajos que los de Pérez y dijo que sus fondos provenían “de todos los venezolanos” (*El Nacional*, 12/2/1988: D-6).

³⁴ *El Nacional*, 16/2/1988: D-9.

³⁵ *El Nacional*, 17/2/1988: D-9.

³⁶ *El Nacional*, 17/2/88: D/20.

³⁷ Noticia redactada por Mario Villegas y titulada “Copei también está dispuesto a mostrar sus libros” por *El Nacional* (23/2/1988: D-8). Copei también dio mucha publicidad a sus “cenas navideñas” realizadas en casas de sus militantes para recoger fondos. El 30/12/87 Víctor Emiro Montero, Coordinador Nacional de Asuntos Financieros de Copei, informó que por esta vía se habían recogido más de 56 millones de Bolívares y que la meta era recaudar 200 millones (*El Nacional*, 30/12/87: D-3).

³⁸ *Ultimas Noticias*, 19/2/88.

³⁹ *El Nacional*, 20/2/88: D-13.

⁴⁰ Esta cifra fue también mencionada por la periodista Ludmila Vinogradoff como el presupuesto oficial de la campaña de Pérez. Según la nota publicada por *El Nacional* (13/9/1988: D-2), AD atravesaba una importante crisis financiera en el mes de septiembre, lo que lo obligó a solicitar créditos bancarios por 60 millones de Bolívares para financiar principalmente su publicidad exterior.

⁴¹ *El Nacional*, 26/11/87: D-14.

⁴² *El Nacional*, 12/08/92: D-6.

⁴³ *El Nacional*, 20/10/92: D-16.

⁴⁴ Posteriormente (Ver *El Nacional*, 23/10/92:D-16), Carmelo Lauría, Jefe de Estrategia de AD en el Zulia, retó a Alvarez Paz, como es costumbre ya en el debate electoral venezolano, a que aclarara la procedencia de los dineros de su campaña.

⁴⁵ Ver *El Nacional*, 06/04/1993: D-2. Posterior a esta información, el Comisión Electoral Nacional (CEN) de AD acordó solicitar al CSE y al Congreso Nacional la apertura de una investigación sobre los montos y fuentes de los gastos de los pre-candidatos de Copei (*El Nacional*, 16/04/1993:D-1).

⁴⁶ *El Nacional*, 27/06/93: D-1.

⁴⁷ *El Nacional* intentó, en especial durante el mes de julio de 1993, convertir el tema del financiamiento proveniente del narcotráfico en un tema de la agenda electoral. Para ello se valió incluso en ocasiones de prácticas amarillistas que consistían en publicar escandalosos titulares que resaltaban la supuesta gravedad del tema que no se correspondían exactamente con el sentido de las informaciones desplegadas en el texto de los reportajes, de las noticias o de las declaraciones reseñadas. Por ejemplo, el 11 de julio de 1993, publicó un amplio reportaje (de dos tercios de página en ubicación privilegiada (D-1) y con una ilustración de la Casa Blanca) firmado por Jesús Eduardo Brando, bajo el titular "Informes del Departamento del Tesoro de EE.UU. Desde 1988 financia el narcotráfico las campañas políticas de Venezuela". Sin embargo, en el texto del reportaje no se aporta ningún dato preciso que demuestre lo afirmado en el título.

⁴⁸ Humberto Celli, dirigente de AD, manifestó su inquietud ante la posible intervención del dinero del narcotráfico (*El Nacional*, 28/06/1993: D-1). El Director General del Ministerio de Relaciones Interiores, Ezequiel Zamora señaló que "el gobierno estará atento a todos los movimientos del narcotráfico en el país" y añadió que se requería de una regulación del uso de los medios por lo partidos que permitiera al CSE ejercer mayor control sobre los gastos electorales pues, en su criterio, "los partidos políticos están obligados a presentar sus libros de contabilidad al Consejo Supremo Electoral sólo en lo concerniente a la partida que este organismo les otorga y no sobre el resto de los recursos que provienen de otras fuentes," por ello, propuso incluir esta materia en la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio (*El Nacional*, 28/06/93: D-2). Copei también reaccionó por medio del presidente de su Comisión Electoral Nacional (CEN), el senador Felipe Montilla, quien señaló que las declaraciones de Paz eran

más una advertencia que una denuncia y exigiendo mayor prudencia a la hora de hacer referencias a los posibles nexos entre la política y el narcotráfico en el país. Aclaró que los fondos de la campaña de Alvarez Paz eran tan legítimos e incuestionables como los de Caldera (cuya candidatura respaldaba Paz Galarraga). Felipe Montilla recordó que en 1988 se produjeron denuncias similares, especialmente en contra del candidato de su partido, Eduardo Fernández, que aunque siendo falsas nunca fueron desmentidas por quienes las formularon (*El Nacional*, 29/06/1993: D-3). En sendas entrevistas radiales transmitidas por la cadena latinoamericana Solar (y recogidas por *El Nacional*, 3/07/1993: D-1) los ex-presidentes Herrera (de Copei) y Lusinchi (de AD) coincidieron en alertar sobre la necesidad de impedir la influencia del narcotráfico en la política del país, pese a que, para ambos, no existían evidencias de que los partidos estuviesen recibiendo aportes de este origen.

⁴⁹ Ver *El Nacional*, 2/07/1993: D-4 y *El Diario de Caracas*, 4/07/1993: 22.

⁵⁰ *El Diario de Caracas*, 4/07/1993: 22.

⁵¹ *El Nacional*, 06/07/1993: D-2.

⁵² *El Nacional*, 06/07/1993: D-2.

⁵³ Por ejemplo, Freddy Muñoz (MAS) afirma que debido al alto costo de la campaña de Alvarez Paz (Copei) era posible que estuviera financiándose con dineros del narcotráfico. Alvarez Paz respondió afirmando que a los narcotraficantes se les hace más fácil financiar a partidos que tienen menos dinero y que necesitan desesperadamente levantar una candidatura, exigiendo al MAS que revelara el origen de sus fondos (*El Nacional*, 06/07/1993: D-2). Rafael Caldera, para ese momento candidato a la Presidencia del MAS y de otras pequeñas agrupaciones partidistas, declaró a la prensa que no quería participar en la polémica entre el MAS y Copei sobre el financiamiento de sus respectivas campañas, pero afirmó que no sería extraño que el narcotráfico entrara en el financiamiento de algunas campañas (*El Nacional*, 06/07/1993: D-2). Esto último lo ratificó posteriormente en el acto de proclamación de su candidatura por URD (*El Nacional*, 18/07/1993: D-1). Por su parte, Oscar Yáñez (*El Diario de Caracas*, 12/09/1993: 19), parlamentario social cristiano que respaldaba la candidatura de Rafael Caldera, estimó los gastos de la campaña de Oswaldo Alvarez Paz en dos mil millones de Bolívares y exigió a Copei que informara sobre el origen de ese dinero. Yáñez afirmó que Copei había gastado hasta ese momento "800 millones... en el pago de la militancia política, organización de eventos, fiestas, viajes y foros. En vallas... 30 millones de Bolívares; en actividad promocional... mensualmente 15 millones de Bolívares".

⁵⁴ Ver reportaje de Rafael Rodríguez Olmos en *Economía Hoy* (24/11/1993: 5-6).

⁵⁵ En la campaña de 1995, el Monseñor Diego Padrón, Obispo de la ciudad de Maturín, denunció la presencia del narcotráfico en el financiamiento de algunas campañas (*El Nacional*, 02/07/1995: D-1) y el Presidente de la Comisión Nacional Contra el Uso Indebido de las Drogas (CONACUID) pidió la investigación de los fondos de las campañas electorales (*El Nacional*, 13/07/1995: D-1). Hasta el momento en que se concluyó este trabajo no ha habido ninguna respuesta oficial de los organismos electorales ni de los partidos en relación al origen de los fondos de los candidatos.

Bibliografía

1980:

Stambouli, A. y otros, 1980: "La grasa que lubrica la maquinaria partidista se compone de vicios y virtudes". *El Diario de Caracas*, 13 de junio: 16, 17.

1982:

Bloom, Daniel, 1982: "Venezuela's 1983 presidential elections will cost Bs. 3 billion". *The Daily Journal*, 9 de mayo: Pág. 8.

Bloom, Daniel, 1982: "A look at the major force behind the Venezuelan political scenes". *The Daily Journal*, 16 de mayo: Pág. 8.

Bloom, Daniel, 1982: "Political consultants, and the art of commercial electioneering". *The Daily Journal*, 23 de mayo: Pág. 8.

Bloom, Daniel, 1982: "The principle instrument of campaign communication in Venezuela". *The Daily Journal*, 6 de junio: Págs. 7-8.

Bloom, Daniel, 1982: "Television and Venezuela's election campaigns". *The Daily Journal*, 13 de junio: Pág. 8.

1983:

Linares, Leopoldo, 1983: "El alto costo de la campaña electoral". *El Nacional*, 21 de marzo: D/16.

1987:

Balbi, Marianela, 1987: "Las inversiones millonarias acabaron con la militancia". *El Nacional*, 23 de marzo: D/8.

Brando, Jesús Eduardo, 1987: "El CSE aprobó normas para regular actividades de los candidatos". *El Nacional*, 27 de octubre: D/14.

Brando, Jesús Eduardo, 1987: "4 de diciembre de 1988. 552 Millones costarán las elecciones". *El Nacional*, 26 de noviembre: D/14.

Rodríguez, Imperio, 1987: "Las organizaciones políticas obstaculizan el desarrollo de los sectores organizados". *El Nacional*, 23 de marzo: D/8.

Sánchez, Alba, 1987: "Según Presidente de la Contraloría: Quieren usar los dineros públicos en función de las elecciones". *El Nacional*, 20 de octubre: cuerpo D.

El Nacional, 1987: "Hoy aprobará presupuesto para el 88: 760 millones gastará el CSE en la campaña, previsto aporte de Bs. 250 millones para los partidos". *El Nacional*, 23 de noviembre: A/1.

1988:

Las Heras, Txomin, 1988: "Rafael Salvatierra (Copei): AD Gastará más de 2 mil millones". *El Nacional*, 31 de mayo.

Peña, Alfredo, 1988: "La CVG financia campaña de CAP". *El Nacional*, 24 de julio: D/2.

Reinoso, Víctor Manuel, 1988: "Sobre la narcocampaña: Pedirán declaración a Eduardo Fernández". *El Nacional*, 9 de abril. D/25.

Rosales, Jurate, 1988: "Campañas electorales a millonazo limpio". *Revista Zeta*, 25 de febrero al 7 de marzo: Págs. 20-22.

Villegas, Mario, 1988: "Mil millones costará la campaña de Copei". *El Nacional*, 17 de febrero: D/20.

Villegas, Mario, 1988: "Alberto López Oliver, representante ante el CSE.: Copei también está dispuesto a mostrar sus libros". *El Nacional*, 22 de febrero: D/8.

El Nacional, 1988: "Asegura dirigente nacional de URD: Ismenia si rendirá cuentas de sus gastos electorales". *El Nacional*, 22 de febrero: D/8.

El Diario de Caracas, 1988: "'Crece ahorro' intenta salir del atolladero: En Miranda crearon un 'pote' para financiar a Fernández". *El Diario de Caracas*, 23 de febrero.

El Nacional, 1988: "Contreras Pulido explica financiamiento de cuñas: A Acción Democrática le molesta que Copei se ocupe de la gente". *El Nacional*, 12 de julio: D/16.

El Nacional, 1988: "Toda Venezuela se pregunta: ¿de donde viene tanto real?" *El Nacional*, 1 de marzo: D/5.

1991:

Núñez, Rafael, 1991: "Canache Mata hizo una propuesta: Hay que evitar derroche en las campañas electorales". *El Nacional*, 9 de noviembre.

1992:

Brando, Jesús Eduardo, 1992: "Hay síntomas del narcotráfico en la actividad electoral". *El Nacional*, 12 de agosto: D/6.

Durán, Milagros, 1992: "Anibal Latuff, primer vicepresidente del CSE: 3.100 millones costarán las próximas elecciones". *El Nacional*, 7 de octubre: D/17.

Durán, Milagros y Zambrano, Alonso, 1992: "Aseguró Oswaldo Alvarez Paz: Los capitales del narcotráfico financian esta campaña electoral". *El Nacional*, 20 de octubre: D/16.

García, Graciela, 1992: "Denuncia Aristóbulo Istúriz: El presupuesto del 93 se elaboró en función de la campaña de Fermín". *El Nacional*, 30 de diciembre: D/14.

La Transparencia del Financiamiento Electoral y
el Papel de los Medios de Comunicación

Sutil, Cristina, 1992: "Anunció Presidente del CSE: Mil 500 millones costarán elecciones de diciembre". *El Nacional*, 23 de agosto: D/14.

Zambrano, Alonso, 1992: "Carmelo Lauría reta a Alvarez Paz a debatir sobre fondos electorales". *El Nacional*, 23 de octubre: D/16.

1993:

Brando, Jesús Eduardo, 1993: "Informes del Departamento del Tesoro de EEUU: Desde 1988 financia el narcotráfico las campañas políticas en Venezuela". *El Nacional*, 11 de julio: D/1.

Durán, Milagros, 1993: "A pesar de la crisis económica: Bs. 1.000 millones cuestan elecciones internas de Copei". *El Nacional*, 6 de abril: D/2.

Durán, Milagros, 1993: "Los fondos del CSE para la campaña: 660 millones serán para AD, Copei y el MAS". *El Nacional*, 2 de junio: D/4.

Durán, Milagros, 1993: "Advirtió Paz Galarraga: Narcotráfico podría financiar la campaña". *El Nacional*, 27 de junio: D/1.

Durán, Milagros, 1993: "Anunció Ezequiel Zamora: El gobierno estará atento a todos los movimientos del narcotráfico". *El Nacional*, 28 de junio: D/2.

Durán, Milagros, 1993: "Delgado Chapellín descarta el narcotráfico: Candidatos a gobernar no serán financiados con dinero sucio". *El Nacional*, 2 de julio: D/4.

Gómez, Elvia, 1993: "Felipe Montilla y el alerta de Paz Galarraga: Debe precisarse muy bien señalamiento sobre relación narcotráfico-política". *El Nacional*, 29 de julio: D/3.

Leal, Adela, 1993: "Es real el peligro de que la droga financie la campaña electoral en Venezuela". *El Nacional*, 28 de junio: D/1.

Mayorca, Javier Ignacio, 1993: "Rafael Caldera: El Narcotráfico tratará de penetrar los comicios". *El Nacional*, 6 de julio: D/2.

Mayorca, Javier Ignacio, 1993: "Replica Alvarez Paz: La droga penetrará campaña de quien menos fondos tenga". *El Nacional*, 6 de julio: D/2.

Mayorca, Javier Ignacio, 1993: "El 'gran pote' de los partidos: Más de 14 mil millones gastó el CSE en el último quinquenio". *El Nacional*, 18 de diciembre: D/2.

Mena Cifuentes, Hernán, 1993: "Alertan Herrera Campins y Lusinchi: Narcotráfico amenaza con intervenir en la campaña electoral venezolana". *El Nacional*, 3 de julio: D/1.

Núñez, Rafael, 1993: "Propone Carlos Canache Mata: Debe regularse financiamiento de las campañas electorales". *El Nacional*, 8 de enero: D/5.

Pérez, Nadia, 1993: "El presidente del CSE considera que la actividad puede atentar contra transparencia del proceso: Morales Paúl dijo que el narcotráfico penetró la campaña". *El Diario de Caracas*, 22 de julio: Pág. 22.

Reinoso, Víctor Manuel, 1993: "José Vicente Rangel anuncia nuevas revelaciones: CAP gastó los 250 millones en pagar deudas de su campaña". *EL Nacional*, 11 de marzo: D/2.

Rodríguez, Ana Mely, 1993: "Este es el estimado que calcula el IVP a través de su presidente: Campaña política aportará Bs. mil millones a publicidad del 93". *El Diario de Caracas*, 28 de enero: Pág. 13.

Rodríguez Olmos, Rafael, 1993: "El financiamiento continúa siendo un handicap". *Economía Hoy*, 24 de noviembre: Págs. 4-6.

Sandoval, Werther, 1993: "Luís Raúl Matos Azocar: es chocante reducir gastos militares mientras el CSE financia partidos". *El Nacional*, 7 de marzo: D/2.

Torres, Freddy, 1993: "Dijo su presidente: El CSE investigará propaganda electoral de Copei". *El Nacional*, 16 de abril: D/4.

Torres, Freddy, 1993: "Ante eventual penetración del narcotráfico: El MRI investigará origen del financiamiento electoral". *El Nacional*, 6 de julio: D/2.

Torres, Freddy y Mayorca, Javier Ignacio, 1993: "Marmol León alertó contra el narcotráfico: Los partidos están comprometidos a vigilar el origen de sus fondos". *El Nacional*, 6 de julio: D/2.

Zambrano, Alonso, 1993: "Oswaldo Alvarez Paz: Los candidatos deben conocer origen del dinero de sus campañas". *El Nacional*, 3 de julio: D/1.

Zambrano, Alonso y Reyes, Ascensión, 1993: "Caldera proclamado por URD: Debe combatirse infiltración del narcotráfico en campañas". *El Nacional*, 18 de julio, D/1.

El Nacional, 1993: "Acordado en el CEN: Investigar fondos". *El Nacional*, 16 de abril: D/1.

El Nacional, 1993: "Calderón Berti se inscribe hoy: Financiamiento de campañas son favores que paga el venezolano". *El Nacional*, 31 de marzo: D/4.

El Nacional, 1993: "Sostiene Oscar Yáñez: La gente quiere saber quién financia campaña de Copei". *El Nacional*, 24 de septiembre: D/3.

1994:

Mayorca, Javier Ignacio, 1994: "El Estado paternalista sigue en pie: Más de dos mil millones gastará el gobierno en ayudas y subsidios". *El Nacional*, 1 de octubre: D/1.

Reinoso, Víctor Manuel, 1994: "La presunta tarjeta de crédito del Latino: Alvarez Paz solicitó al Fiscal investigar denuncia de Medina". *El Nacional*, 23 de febrero: D/2.

Reyes, Ascensión, 1994: "Afirma José Miguel Uzcátegui: Préstamo del Latino a Copei fue en la época de Fernández". *El Nacional*, 23 de febrero: D/2.

Reinoso, Victor Manuel, 1994: "Paciano Padrón: que se investigue primero el gasto millonario de Curiel". *El Nacional*, 13 de agosto: D-2.

1995:

Davies, Vanessa, 1995: "Monseñor Diego Padrón. El Narcotráfico es una amenaza en las campañas electorales". *El Nacional*, 2 de julio: D-1.

Reinoso, Victor Manuel, 1995: "CONACUID pidió investigar fondos de las campañas electorales". *El Nacional*, 13 de julio: D-1.

Documentos

Ley Orgánica Sobre Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes.

Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

LOS PARTIDOS POLITICOS ANTE EL
PROYECTO DE LEY SOBRE EL
FINANCIAMIENTO ELECTORAL

Gonzalo Pérez Hernández

Representante del Partido Político Movimiento de Integridad
Nacional ante el Consejo Nacional Electoral

Fundamentalmente, nuestra posición ante el proyecto de Ley de Financiamiento Electoral es de carácter político. Año tras año hemos podido comprobar el alto grado de influencia indebida que opera sobre los funcionarios públicos; compromisos contraídos durante la campaña electoral con poderosos sectores que financiaron su campaña electoral. Ese financiamiento distorsiona completamente la orientación de los mandatarios. La presencia exagerada del dinero en la política, cualquiera que sea su origen, es factor de la perversión del poder ejecutivo, legislativo y judicial. La corrupción del dinero ha vulnerado la independencia del poder público. El problema es de tal magnitud que su solución tardía puede conducir a un grave debilitamiento institucional de impredecibles repercusiones en el sistema democrático.

En cuanto a la prevención de la corrupción, el proyecto de ley indica que por medio del apoyo estatal y privado se legitiman las agrupaciones políticas, siempre y cuando los aportes sean sometidos a rigurosos controles y límites precisos. Este es el llamado financiamiento mixto, que hoy rige en las democracias más avanzadas.

En referencia a la revalorización de la política, se establece que el financiamiento de campañas electorales y las finanzas de los partidos y grupos de electores en Venezuela, deben ser supervisadas por los organismos electores y jurisdiccionales para garantizar un manejo lícito y transparente de esos recursos. Sin embargo, la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales aún no ha sido creada, lo que nos permite observar la burla y falta de respeto con que se tratan las decisiones de gran importancia dictadas por el Consejo Nacional Electoral.

Lamentamos mucho que actualmente este proyecto de ley no se encuentre vigente ya que sería de gran utilidad pues se le aplicarían a sus infractores todas las sanciones debidas.

Este proyecto de ley impone criterios tales como los siguientes:

1. Un sistema de sanciones fuertes que vayan más allá de las multas tradicionales. El proyecto de ley impone la pérdida de la libertad individual. El financiamiento ilícito se convierte en un delito autónomo y se establecen los procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo.
2. El enfocar la responsabilidad financiera en el candidato y un responsable financiero. De este modo, los candidatos sin escrúpulos no se sentirán libres de recibir financiamiento de fuentes ilícitas.
3. Se limitan las contribuciones de personas naturales o jurídicas a las campañas, con el propósito de democratizar las fuentes de financiamiento y crear condiciones de equidad en la competencia política.

En cuanto a los mecanismos de control estipulados por el proyecto de ley, se pueden destacar los siguientes:

1. El nombramiento de un Director de Recursos Financieros por parte de cada partido político y grupo de electores.
2. El establecimiento de cuentas corrientes en entidades bancarias o financieras, a través de las cuales se canalizarán todas las operaciones financieras para las campañas, pudiéndose así controlar los gastos.
3. La creación de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales, adscrita al Consejo Nacional Electoral. En este sentido, la ley otorga como facultades de esta oficina la autorización de ejecutar investigaciones administrativas para obtener información sobre el movimiento financiero y de los bienes de partidos políticos, candidatos y grupos de electores, y para verificar el cumplimiento de las normas contenidas en la ley.

A estos mecanismos de control, se suma la norma prevista en el artículo 34 del proyecto de ley que especifica que una serie de instituciones públicas y privadas actuarán como órganos auxiliares para la realización de las investigaciones antes mencionadas. A nuestro juicio, las sanciones dictadas por la ley cumplen con el objetivo de sancionar a quienes violan el principio del financiamiento de campañas electorales.

Los Partidos Políticos ante el
Proyecto de Ley sobre el Financiamiento Electoral

En conclusión, nuestra posición ante el Proyecto de Ley sobre Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, es la que se deriva de lo antes expresado, pues consideramos que se trata de un instrumento jurídico que viene a llenar un espacio jurídico que hasta ahora ha sido poco apreciado. Somos de la opinión que las consideraciones regulatorias y sancionarias del proyecto de ley, harán posible que el ciudadano elector aprecie el valor de un verdadero sistema democrático.

Muchas gracias.

Nelly Páez

Representante del Partido Político Patria Para Todos ante el
Consejo Nacional Electoral

En nuestra opinión, en Venezuela no existe ni ha existido la voluntad política necesaria para aplicar instrumentos legales. Actualmente, nos enfrentamos a una discusión sobre un proyecto de ley que tiene algunas cualidades que, a nuestro juicio, son aún muy tímidas y débiles. Opinamos que, entre otras cosas, debería contener algunos elementos que permitieran tener un mayor control del financiamiento de los partidos políticos. Sin embargo, contiene avances muy modestos que nosotros apoyaremos, siendo suficientemente críticos con respecto a su contenido.

Algunos avances muy tímidos en la Ley Orgánica del Sufragio y de Participación Política han incluido sanciones para aquellos que incurran en irregularidades como las que ya señaló Pérez Hernández. Por ejemplo, adelanto de campaña, uso masivo de recursos de fondos dudosos o, en todo caso, origen no claro en campañas electorales adelantadas. Teniendo a mano ese recurso legal, las instituciones encargadas de hacerlo no han sido capaces de aplicar la ley como es debido. Esa es la situación en la que vivimos en Venezuela.

El hacer política tiene un precio enorme. Es imposible hacerla sin un financiamiento mínimo. Anteriormente este problema se resolvía de manera sencilla por medio de la contribución de los miembros de esos partidos. La desaparición de este mecanismo interno de financiamiento, el cual hoy en día solamente tiene un valor simbólico de cohesión interna, se debe a su falta de efectividad, es decir, a su nulo alcance económico. El inmenso auge de los medios de comunicación ha hecho que la propaganda política sea el instrumento fundamental y casi único de orientación electoral, en sustitución directa y violenta del trabajo de los cuadros de los partidos. Este predominio casi absoluto de los medios de comunicación, con sus

muy altos costos, hicieron que el financiamiento se convirtiera en un problema político sumamente grave, forzando a los partidos políticos a recurrir a cuanta fuente de financiamiento fuese accesible, dada la magnitud de la necesidad. Incluso desde los tiempos en que el narcotráfico no era todavía el problema que es hoy en día, una vía ya bastante antigua de obtener financiamiento era solicitar a los futuros y actuales contratistas del Estado la célebre comisión. Esta luego se generalizó no sólo para las arcas de los partidos, sino para los bolsillos de los individuos. Opinamos que esta costumbre de la "mordida institucional" es la causa, o una de las causas más importantes de la extensión galopante de la corrupción en nuestro país. Queda claro que esta carrera por el financiamiento fue una consecuencia de la escalada atroz en los costos de las campañas electorales. En la medida en que se fueron diversificando y encontrando fuentes irregulares de financiamiento, y lejos de ejercer y obtener el ejercicio del poder, los cuadros de los partidos se convirtieron en simples agentes de los intereses de los financistas. El producto de esto ha sido un rechazo de los políticos por parte de la sociedad en su conjunto.

Vemos claramente que buena parte del desprestigio actual de los partidos está íntimamente ligado al financiamiento y a la desviación de los fines y objetivos de los mismos hacia los intereses de los donadores. Con el fin de obtener una nueva legitimación de la actividad política, se ha intentado reducir el costo de las campañas políticas, regular su duración, restringir el uso de la propaganda y ampliar y regular los aportes del Estado, creando un cuidadoso sistema de control. Debemos preguntarnos ¿hasta qué punto la Venezuela de nuestros días se ha convertido en una plutocracia en donde los sectores económicos dominan los escenarios electorales? ¿Quiénes eligen en nuestro país: los electores o los medios de comunicación?

La posición de nuestra organización política es que para garantizar la salud y preservación del sistema democrático, el Estado debe ser el que financie de manera parcial, pero en aspectos sustantivos a los partidos políticos y sus respectivas campañas electorales. Así, se podrá evitar el avance del narcotráfico en la política, la corrupción, el carácter plutocrático que ha venido adquiriendo nuestro sistema político y, sobre todo, se podrá evitar que el dinero obtenido ilegalmente siga corrompiendo las bases de nuestro ordenamiento moral y político. Sin embargo, no nos hacemos ilusiones; sabemos que la tarea es considerable, pues los

traficantes han avanzado mucha en nuestras tierras. Tampoco nos hacemos ilusiones sobre nuestras capacidades para investigar la procedencia de los fondos. Es mucho el trabajo de investigación financiera y de igual magnitud es el retraso que tenemos en esa área. Lo que necesitamos es desarrollar una gran capacidad técnica para investigar el sistema financiero mundial de las operaciones sospechosas. En un reciente taller que realizamos en conjunto con el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional Antidrogas, pudimos constatar, no sin sorpresa y mucha preocupación, el atraso que existe en Venezuela en cuanto a estos controles. Se nos dice y por supuesto estamos convencidos de que hay que evitar a toda costa la penetración del narcotráfico en las finanzas del país y en particular las de los partidos políticos; sin embargo, los recursos legales institucionales con los que contamos para hacerlo no son suficientes.

Para no cansarlos más, diré que el problema del financiamiento es muy complejo y toca uno de nuestros puntos más débiles como civilización, es decir, el sistema bancario. Debemos legislar en Venezuela para evitar que nos sigan corrompiendo todos estos problemas que he mencionado, pero aún más, hay que encontrar la voluntad política para poder aplicar las leyes. Se tiene que evitar que esta ley de financiamiento, a la cual le daremos nuestro apoyo en la discusión, si es que llegara a darse en la Cámara de Diputados, se convierta en otra inaplicable Ley de Salvaguarda de Patrimonio Público como la que tenemos actualmente, que es de casi nula aplicación.

David Morales Bello
Representante del Partido Político Acción Democrática ante el
Consejo Nacional Electoral

En Venezuela hace falta tomar decisiones que repriman actividades ilegales realizadas por las organizaciones políticas, previniendo así conductas que muy posiblemente se llevan a cabo aun sabiendo de la existencia de normas sancionatorias.

Acción Democrática se identifica completamente con los propósitos que persigue el Proyecto de Ley de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales y deseamos contribuir, en todo lo posible, a su pronta aprobación y mejoramiento. A pesar de nuestro apoyo, debe hacerse una advertencia que consideramos muy importante en cuanto a los sujetos pasivos de la ley. Somos de la opinión que el título del proyecto de ley es bastante amplio, ya que se refiere al financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, pero en su texto se refiere a los partidos políticos y a los grupos de electores. Esta advertencia es importante porque tal como explica la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, vigente desde este año en Venezuela, reconoce a las agrupaciones política como sujetos activos en el derecho electoral. Si bien es cierto que en el artículo primero del proyecto de ley se expresa el objeto de la ley, en las disposiciones generales se habla sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos, grupos de electores debidamente legalizados y de sus candidatos. En todo el articulado siguiente, las previsiones se reducen a los partidos políticos, y se hace caso omiso de la existencia y del funcionamiento real y efectivo de los grupos de electores que tienen cabida en el derecho electoral venezolano. Por supuesto, el mejoramiento de esta normativa debería extender las mismas previsiones de los partidos políticos a los grupos de electores, tanto nacionales como regionales. Posiblemente esta omisión haya sido el resultado de un exceso de confianza de los redactores del proyecto de ley; quizás pensaron que las referencias a

campañas electorales incluían a todas las organizaciones políticas que, de acuerdo con la ley, son promotoras de postulaciones.

En general, se piensa que existen suficientes razones para lograr que los partidos políticos acepten ser vigilados e inspeccionados con el fin de asegurar su funcionamiento transparente. Si tomamos en cuenta que los grupos de electores pueden realizar las mismas actividades que los partidos políticos, vemos claramente la importancia, necesidad y conveniencia de ampliar los sujetos pasivos del proyecto de ley. Por ejemplo, constantemente nos referimos a la posible influencia del dinero proveniente del tráfico de drogas en los partidos políticos, pero dejamos fuera a los grupos de electores que también pueden ser influenciados. Todas las previsiones están fundamentadas en una inspección permanente de los partidos políticos, en el manejo de sus finanzas públicas y privadas. Entonces, si los grupos de electores no pueden recibir dinero público, ¿podrán recibir dinero proveniente del sector privado? Esto es lo que tratamos de evitar, por lo menos en lo que respecta a la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas que tiene que ver únicamente con los partidos políticos. Incluso, es muy probable que los grupos de electores, en un momento dado, sean más susceptibles de ser influidos que los partidos políticos debido a los mecanismos de autodefensa y controles internos de los partidos. En este sentido, nos pronunciamos en favor de una reforma que haga uniforme el trato de las organizaciones políticas, sean partidos políticos tradicionales o no, o agrupaciones políticas transitorias o pasajeras como son los grupos de electores.

Por otra parte, consideramos que la designación de un jefe de finanzas o secretaría de finanzas para cada partido político, responsable de vigilar las finanzas del partido, tanto en períodos ordinarios como en los extraordinarios de elecciones, es una buena previsión de la ley. Las personas que lleven este cargo tendrán que ser sumamente cuidadosas con los estados financieros de los partidos políticos, ya que serán objeto de publicidad periódicamente. Además, los partidos políticos deberán presentar cuentas anuales de todas las actividades que desarrollen, tanto de los fondos públicos como los de aportes privados.

Con respecto a la creación de la oficina que controlará el financiamiento de los partidos políticos, una dependencia del Consejo Nacional Electoral, pensamos que también habrá que ampliar sus funciones. Cabe recordar

Los Partidos Políticos ante el
Proyecto de Ley sobre el Financiamiento Electoral

que Venezuela está compuesta por más regiones que la sola ciudad de Caracas; existen partidos regionales y agrupaciones de electores en toda la nación, los cuales también deberán ser vigilados e inspeccionados adecuada y permanentemente por esta oficina, a través de sus dependencias. El titular de esta oficina, quien será seleccionado por concurso, deberá asegurar la correcta disposición del dinero del Estado destinado a financiar a los partidos y grupos de electores como sujetos activos dentro de una normativa legal, que para nosotros es novedosa, pero que cuenta ya con una marcada experiencia, tanto en Europa como en Latinoamérica. Debemos incluso ir más allá del simple entendimiento de estas leyes, al aplicar las experiencias de otros países, donde las previsiones legales no siempre han sido suficientes, y aprovechar que el proyecto de ley está siendo discutido por nuestro legislativo para auspiciar su mejoramiento. Pienso que está claro que en Venezuela todos nos encontramos deseosos de contar con un instrumento legal que nos garantice la inspección y fiscalización del financiamiento de los grupos políticos.

Reitero que consideramos que el proyecto de ley debe ser mejorado. De esta manera tendremos una ley que se aplicará por igual a todos aquellos que se dediquen a realizar actividades de promoción para aspirantes a cargos de elección popular.

Muchas gracias.

Ildemaro Martínez
Representante del Partido Político COPEI ante el
Consejo Nacional Electoral

Debo manifestar de entrada el total acuerdo con un conjunto de normas que regulen el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales y por tanto creo que debe apoyarse la iniciativa parlamentaria que actualmente se discute en el Congreso Nacional. La regulación previene y combate la corrupción de los estamentos políticos en su sentido más amplio por el uso indebido de los recursos públicos para la actividad en el campo político, económico y social. Es oportuno poner un barrera a la penetración de recursos provenientes de actividades ilícitas. Adicionalmente, quienes tienen pretensiones de liderar un determinado sector social deben despejar cualquier duda respecto del origen de los fondos que utilizan para financiar su actividad proselitista.

Actualmente, los partidos tienen un financiamiento público electoral por vía del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a lo establecido en la Ley del Sufragio y Participación Política, que se distribuye según la votación obtenida en las últimas elecciones nacionales. En la Ley General de Presupuesto se aseguran finanzas para este fin. Las regulaciones en la Ley de Partidos Políticos en cuanto al financiamiento de las personas naturales y jurídicas son aisladas y no se adaptan a la realidad actual. También existen competencias para investigar el origen y administración de los fondos electorales en la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Pero no existe un marco regulador que oriente y canalice el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales. Es imperioso, también, un conjunto de sanciones ejemplares para los casos de corrupción electoral.

El contexto general en el cual se encuentra inmerso nuestro país debe ser considerado cuidadosamente a la hora de fijar normas que regulen el origen y destino del financiamiento político y electoral. En lo político se manifiesta

un descredito creciente, pérdida de importancia y fuertes corrientes de opinión contra la existencia misma de las organizaciones partidarias. En lo social se evidencia una alta desarticulación comunitaria familiar y la pérdida de fe de las personas, instituciones, líderes, gobierno. Vivimos en una sociedad altamente influenciada por la dinámica que imponen los medios masivos de comunicación. La comunicación debe intentar lograrse con la menor interferencia de los agentes intermedios y los intereses que hoy controlan a los medios de comunicación social. Hay un elemento determinante que es la débil comunicación entre candidatos elegidos, los propios partidos que los proponen y el electorado, que deteriora la relación entre los partidos políticos y los depositarios de su confianza. Tal vínculo llega hasta la disolución de la relación casi al momento de concluir el proceso electoral. El debilitamiento genera un peligroso deterioro del prestigio del sistema político y de la labor política y sus actores principales. De modo que una Ley de Financiamiento de la actividad político-electoral debe orientar, promover el proceso de comunicación que los partidos políticos tienen que establecer con los factores de la sociedad que se aglutinan alrededor de ellos y con quienes son sujetos de captación.

En cuanto al origen, creo que el financiamiento debe ser mixto, con aportes tanto del sector público como del privado. La estructura económica de la sociedad venezolana, los aportes o contribuciones del ciudadano común - muy necesarios en términos de valores- es poco probable que pueda ser considerable en cantidades suficientes para el funcionamiento de los partidos políticos. Por ello hay que considerar la contribución del sector privado organizado del país, estableciendo los límites racionales, con topes máximos, de modo tal que la concentración de los recursos, característica de la economía venezolana, no lleve a los partidos a convertirse en prisioneros de los sectores influyentes de la vida nacional. El aporte oficial debe estar orientado para que todos los grupos políticos tengan las mismas oportunidades, dentro de los límites de representatividad y perdurabilidad de los mismos. Hay que garantizar la transparencia y la plena capacidad del Estado para controlar y auditar los aportes del sector privado y el destino de todos esos fondos.

En relación con el financiamiento electoral deben hacerse las siguientes precisiones:

1. Los electores tienen derecho a la mayor información posible a fin de garantizar que su decisión esté muy bien fundamentada. Debe ofrecérsele el acceso irrestricto al conocimiento y valoración de las opciones electorales.

Los Partidos Políticos ante el
Proyecto de Ley sobre el Financiamiento Electoral

Este deber del Estado y derecho de los ciudadanos no puede ser subordinado a ningún interés parcial de individualidades o grupo por importantes que sean.

2. Debe garantizarse a candidatos y grupos políticos los recursos necesarios para expresarse libremente, participar, criticar, como el mejor sistema para ofrecer la mayor y mejor información al electorado.

3. Debe, igualmente, asegurarse a todos los actores electorales acceso equitativo en los medios de comunicación social.

4. Impedir el abuso material y comunicacional de las distintas manifestaciones del Estado Venezolano en el evento electoral, acentuado este peligro por el proceso de descentralización.

Hay que establecer un régimen de sanciones bien estructurado, que contemple medidas severas, determinantes, correctivas y disuasivas para los violadores de las normas de comportamiento democrático en materia de financiamiento electoral. Todo el esfuerzo del legislador por regular y controlar el financiamiento podría verse afectado por la ausencia de mecanismos necesarios de control y la efectiva e inflexible imposición de sanciones y penas a la violación de la ley, que deben estar enfocadas desde las de tipo administrativo para el incumplimiento de formalidades y exigencias para su posible control, hasta las de tipo penal para aquellos casos de comisión de delitos y faltas.

Se debe asegurar el uso selectivo de los medios de comunicación social, de acuerdo a la naturaleza de los procesos en tanto que nacionales, regionales, municipales, locales. Una fórmula que garantiza la igualdad de la participación aquí planteada es que el financiamiento estatal para la campaña electoral se dedique especialmente a la adquisición de espacios en los medios, controlando la distribución de los mismos sobre una base igualitaria y transparente, impidiendo, con regulaciones sancionatorias tanto, a los actores como a los medios, la violación de la propaganda más allá de lo permitido. Finalmente, la primerísima condición de la política, la ética, que asegura la naturaleza moral del proceder y especialmente el ejercicio del poder, es la única vía posible para permitir el desarrollo integral de la inteligencia humana y de la sociedad. Este debe ser el norte orientador del proyecto de ley.

Muchas gracias.

Rafael Simón Jiménez
Representante del Partido Político Movimiento al Socialismo
ante el Consejo Nacional Electoral

Quiero comenzar mi intervención aludiendo al reconocimiento que la exposición de motivos del proyecto de ley hace a mi partido, el Movimiento al Socialismo (MAS). El MAS fue precursor de la idea de regular, reglamentar y limitar el origen y monto de los aportes a las arcas partidistas, tanto ordinarias como electorales, en un proyecto que presentado al Congreso Nacional en el año 1988, pero que lastimablemente terminó engavetado. Esperamos que el actual proyecto tenga mejor suerte, pues desde hace ya varios años resulta imperativo e impostergable tomar medidas para evitar el abuso y los delitos financieros en las campañas electorales.

El contexto en el que se está llevando a cabo este proyecto de ley, es uno de cuestionamiento y debilitamiento de la influencia, presencia y credibilidad de las organizaciones partidistas, lo cual forma parte de un fenómeno mundial.

Resultaría arbitrario precisar cuándo el gasto electoral en Venezuela se convirtió en exagerado y obsceno. Sin embargo, podemos señalar los siguientes tres fenómenos como factores que han influido en el financiamiento electoral:

1. El incremento sustancial de los costos publicitarios de las campañas electorales.
2. La pérdida de identidad y de la ideología y filosofía de las organizaciones partidistas. De esta manera, se abren las puertas al financiamiento de cualquier origen, lícito o no.

3. La erosión moral colectiva, representada por el narcotráfico, el crimen organizado, la legitimación de capitales de origen ilícito, el juego de azar y la corrupción administrativa, que resultan en el uso personal de los recursos de los partidos y del Estado, elevando así los costos electorales.

Estos tres elementos nos indican la urgencia con la que se necesitan remedios radicales, es decir, una ley en esta materia. Si existe el interés compartido en las fuerzas democráticas del país de relanzar nuestro sistema y preservar su insustituible régimen de libertades, se hace menester declarar como tema prioritario en nuestro parlamento nacional la aprobación de la ley sobre regulación y financiamiento de los partidos y las campañas electorales, junto con las reformas a la ley de partidos políticos que procuren remozar las instituciones de participación política. Igualmente, la ley del sufragio debe garantizar la transparencia y pulcritud en la administración de los procesos electorales.

Como impulsores de esta iniciativa reguladora, normalizadora y contralora del origen y monto del gasto y funcionamiento electoral de los partidos políticos en Venezuela, compartimos el espíritu, la razón y el propósito del proyecto de ley que ha sido aprobado en primera discusión en la Cámara de Diputados, y que debe ser impulsado con la urgencia y celeridad que el país demanda.

Somos partidarios, aun dentro de las críticas, del financiamiento Estatal a los partidos políticos, siempre y cuando se establezcan límites y bajo la racionalidad de que este financiamiento no puede ser complementario a los recursos recibidos por particulares, sino en sustitución de ellos. Venezuela reclama la moderación, austeridad y comedimiento de los partidos. El acortamiento de las campañas electorales constituye un paso importante para lograr esos objetivos.

Mi partido está de acuerdo con hacer público y presentar a los órganos contralores lo que la ley prevé (libros contables, informes de origen, movimiento y gastos de donaciones, aportes, colaboraciones de personas naturales o jurídicas). Somos partidarios también de un trato justo, equitativo e igualitario a los partidos políticos en la distribución del aporte estatal limitando sus montos. Estamos de acuerdo con la idea de instituir la posición de director de recursos financieros y contralor interno dentro de la estructura de los partidos. Abogamos por mayores penalizaciones y

Los Partidos Políticos ante el
Proyecto de Ley sobre el Financiamiento Electoral

sanciones para las violaciones y delitos consagrados por el proyecto de ley. Igualmente, las atribuciones de la Oficina Nacional de Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales deben ser escudriñadas y elevadas.

Apoyamos el proyecto de ley. Creemos que sus propósitos preventivos, punitivos y morales para regular el financiamiento político y electoral pueden ser enriquecidos con aportes del derecho internacional comparado. En mucho puede asimilarse la experiencia de otros países, especialmente la de nuestros hermanos latinoamericanos que ya han transitado en esta materia, de modo que los problemas que se han vivido en esos países no ocurran en Venezuela.

Ojalá que este seminario sea más que una disertación política o académica y que logre comprometer la voluntad concreta y real de las organizaciones con representación ante el máximo órgano electoral para hacer de este proyecto de ley una realidad. Esta ley sin duda constituye un aporte imposible de valorar para rescatar la credibilidad, confianza y adhesión de los partidos políticos a la ética y sus doctrinas ideológicas. No olvidemos que los partidos políticos y la ética son los componentes principales de nuestra democracia.

Andrés Delmont

Representante del Partido Político Causa R ante el Consejo
Nacional Electoral

Es indispensable establecer una ley como la que discutimos hoy en día, ya que establece normas muy fuertes en contra de la penetración de intereses ilícitos como el narcotráfico. Tímidamente menciona la igualdad de participación, regula sobre la no penetración extranjera y fija límites para gastos electorales. Sin embargo, creo que el proyecto de ley evade un problema fundamental de nuestra democracia, el hecho que el Estado venezolano es el gran administrador y proveedor de los recursos del país. Esto ha creado una estructura social económica dependiente de los factores económicos del Estado, lo que ha tenido una expresión concreta en el ámbito electoral, específicamente en materia del financiamiento privado y público de las organizaciones políticas, que la ley no aborda adecuadamente.

La ley define el gasto electoral como monetario y, por ende, el financiamiento electoral como monetario. Ciertamente el artículo 7 hace referencia a las donaciones, a los aportes en dinero o en especie, pero en ninguna otra parte del texto hace referencia expresa a las donaciones en especie. En Causa R pensamos que si realmente se quiere controlar el gasto electoral, se necesita abordar con más precisión este tema. Por ejemplo, es bastante común que los medios de comunicación hagan descuentos desproporcionados o no cobren por publicidad a una determinada organización política o candidato. Una vez electo a un cargo público, este candidato indemniza contribuciones de este tipo mediante favores políticos, utilizando recursos del Estado bajo su control. La legislación colombiana hace referencias más precisas al respecto, estableciendo la obligación de rendir cuenta de los aportes en especie que se reciban. No sé si esto sea suficiente, quizás habría que contabilizarlos estimando su valor comercial.

Se mencionó también, como un elemento esencial, el derecho de conocer cuáles son las aportaciones que se hacen a cada una de las organizaciones. Vemos cómo en los Estados Unidos es normal ver a través de Internet, de forma muy actualizada, cuáles son las aportaciones que se hacen para la campaña electoral. Creo que con la tecnología actual, es perfectamente posible satisfacer el derecho del público a conocer ese tipo de información.

Se ha mencionado la falta de credibilidad en los partidos políticos como uno de los elementos que justifica la aprobación de esta ley. A mí siempre me preocupan estos instrumentos legales porque me parece que algunas veces pueden lograr todo lo contrario a lo que desean realizar. Los partidos políticos, tales como los conocemos, han crecido y se han desarrollado en una serie de contradicciones que aún no han resuelto y que son la razón fundamental de su falta de credibilidad. En Venezuela los partidos se parecen cada vez más a grupos de interés particular, es decir, a clanes que defienden intereses muy particulares, en vez de ser agrupaciones destinadas a la defensa de un interés colectivo. Uno siempre sospecha que un instrumento de este tipo puede conllevar a una perpetuación de ese esquema de los partidos políticos. Por lo tanto, existe la necesidad de producir innovaciones en ese campo y organizaciones de otra naturaleza. Por lo tanto, temo el hecho de que instrumentos legales, como este proyecto de ley sean desarrollados siguiendo el criterio y la visión de lo que debe ser un partido político. En este sentido, me llama la atención el artículo 6 que se establece una diferencia entre los gastos permitidos para una nueva agrupación política: un límite para los gastos para las agrupaciones que hayan obtenido un diputado en el último proceso electoral, lo que parece ser discriminatorio e inconstitucional. ¿Por qué debe haber un límite especial para los gastos de las nuevas agrupaciones políticas distinto al de las viejas? Claro, el artículo 6 parece inaplicable ya que establece un límite máximo en comparación con el presupuesto de gastos del partido al que se le haya asignado más recursos. Si se refiere al presupuesto de gastos basado en los recursos asignados, entonces es discriminatorio y si se refiere al presupuesto de gastos que incluye los recursos asignados más los aportados, no sé cómo el nuevo partido adivinará cuál es el presupuesto de gastos del otro. No existen previsiones en la ley que obliguen a un partido a estimar su gasto y publicar un presupuesto de este tipo.

Por otra parte, en cuanto a la observación que se ha hecho sobre la ausencia de regulación con relación a los grupos de electores, también pensamos

Los Partidos Políticos ante el
Proyecto de Ley sobre el Financiamiento Electoral

que es importante corregirla. Si queremos evitar la intromisión de intereses ilícitos en el proceso electoral, ciertamente hay que controlar de la misma manera a los partidos políticos y a los grupos de electores.

Creo que es indudable que el proyecto de ley necesita ser mejorado para que pueda ser un instrumento efectivo. Contamos con materiales y aportes para mejorar el proyecto de ley. Debemos fortalecer ciertas partes de la ley como las donaciones en especie, evitando así que se realicen favores políticos después de los procesos electorales, los cuales no pueden ser controlados adecuadamente por este proyecto de ley en su estado actual.

Muchas gracias.

Miguel López Ruiz
Representante del Partido Político Convergencia ante el
Consejo Nacional Electoral

Como todos saben, una de las ventajas de ser el último en hablar es que quien lo hace tiene la oportunidad de nutrir su intervención con los comentarios antes ya hechos, y la principal desventaja es que generalmente queda poco que añadir.

Es absolutamente necesario que el país cuente con una ley de estas características, y todos aquí lo hemos admitido y señalado. A pesar de sus bondades, me gustaría puntualizar ciertas cosas que contribuyen a la efectividad de instrumentos legales como éste.

Como punto de partida, es necesario tener identificado lo que cuesta un partido. No podemos hablar del financiamiento, de su control y de las aportaciones si no sabemos realmente cuánto cuesta un partido político. Las organizaciones políticas deben entenderse como organizaciones que tienen gastos y costos. Esta ley permitiría que con el tiempo verdaderamente se fueran analizando las erogaciones de los partidos políticos. Por cierto, el artículo 3 dice: "Actividades cubiertas por el financiamiento público para los partidos. El financiamiento público a los partidos políticos sólo estará destinado a las siguientes actividades: funcionamiento administrativo ordinario; formación política e ideológica doctrinaria y la capacitación gerencial de sus militantes y simpatizantes; actividades y relaciones internacionales; los desembolsos necesarios para el cumplimiento del artículo 8 de esta ley y, finalmente, campañas electorales." El artículo 8 se refiere a la publicidad. Si ese es el ámbito que va a financiar el aporte del Estado, debemos acotar los costos reales de un partido político.

No tenemos conocimiento de los criterios que utiliza el Consejo Nacional Electoral para determinar los montos de financiamiento público que reciben

los partidos políticos. Las aportaciones deben basarse en ciertos criterios establecidos y no en sumas genéricas que parecieran no tener relación alguna con la realidad: ¿cuánto cuesta un partido político? Yo no sé si el financiamiento público que se desembolsa es excesivo o no, pero sí sé que se debe contrastar con la realidad. De manera que los aportes deben estar vinculados directamente con las exigencias reales de los partidos y con el tipo de elección a realizarse (nacional, regional o municipal).

Otro criterio que pensamos es de gran importancia es el siguiente: si nosotros conocemos la estructura de costos de un partido político, y si los aportes se definen en función de la estructura de costos y del tipo de elección, se pueden establecer ³/₄ como establece la ley ³/₄ topes reales para el financiamiento vinculados a presupuestos de ejecución. Con el tiempo, la Oficina de Financiamiento de Partidos Políticos podrá definir con mayor claridad las cantidades de financiamiento público realmente necesarias e, incluso, los costos reales para realizar una campaña electoral y para actividades ordinarias.

Una vez que se establecen los topes y el uso de presupuestos reales, se debe utilizar un segundo criterio, que es la explicación detallada del origen y uso de los fondos. Entonces sería posible cotejar una cosa con la otra, no en términos abstractos sino en términos reales, de manera que la Oficina de Financiamiento de los Partidos Políticos tenga una infraestructura de control suficientemente calificada y con capacidad de respuesta para ejercer su función. Yo diría que parte de los recursos destinados para los partidos debería utilizarse para financiar las funciones de control de esa oficina.

Finalmente, quisiera hacer hincapié en el hecho que esta ley es el resultado de un proceso social de deterioro y, si bien la ley incide en las conductas, es necesario poder destinar recursos para mantener una comunicación directa, permanente y sistemática con el electorado sobre los peligros del financiamiento ilegal y de la procedencia de ese tipo de financiamiento para las organizaciones políticas, de tal manera que el esfuerzo no sea solamente de un número reducido de personas, sino de que esté presente en la conciencia nacional, es decir, en el electorado que es el pueblo venezolano. Una campaña de esta naturaleza, realizada también con fondos de aportaciones podría contribuir a la reconstrucción de una conciencia ética y moral que ciertamente ha tenido una desviación significativa.

Los Partidos Políticos ante el
Proyecto de Ley sobre el Financiamiento Electoral

Considero que estos breves puntos son sumamente importantes. Quise hacer una referencia a ellos desde un punto de vista operativo, teniendo en cuenta la concreción y la efectividad de la ley. Concluyo esta intervención haciendo un llamado a las organizaciones políticas para que mantengan una conducta de austeridad, es decir, no una conducta contraria a la esta ley trata de regular. Es indispensable que nosotros, las organizaciones políticas, expresemos permanentemente en los hechos lo que verbalmente planteamos.

Muchas gracias.

