

POLÍTICA, DINERO Y PODER

Un dilema para las democracias
de las Américas



Organización de los
Estados Americanos



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

POLÍTICA, DINERO Y PODER
Un dilema para las democracias
de las Américas

SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN
DE LOS ESTADOS AMERICANOS

POLÍTICA, DINERO Y PODER

Un dilema para las democracias de las Américas



Organización de los
Estados Americanos



GOBIERNO
DE ESPAÑA



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



INTERNATIONAL
IDEA
INSTITUTE FOR
DEMOCRACY AND
RULE OF LAW
ASSISTANCE

Primera edición, 2011

Organización de los Estados Americanos. Secretaría General. Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas / coord. de Dante Caputo. — México : FCE, OEA, 2011

163 p. ; 26 × 19 cm — (Colec. Política y Derecho)

ISBN: 978-607-16-0655-6

1. Democracia — América Latina 2. Desarrollo económico — América Latina
3. Desigualdad — América Latina 4. Economía política — América Latina I. Caputo, Dante, coord. II. Ser. III. t.

LCJC421

Dewey 321.8

Distribución mundial

Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente reflejan la posición de la Organización de los Estados Americanos, de su Secretaría General o de sus Estados miembros.

Diseño de forro: Laura Esponda Aguilar

D. R. © 2011, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos

D. R. © 2011, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 México, D. F.
Empresa certificada ISO 9001: 2008

Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
www.fondodeculturaeconomica.com
Tel. (55) 5227-4672; fax (55) 5227-4640

ISBN 978-607-16-0655-6

Impreso en México • *Printed in Mexico*

POLÍTICA, DINERO Y PODER
Un dilema para las democracias
de las Américas

A la memoria de Guillermo O'Donnell,
cuyas ideas están en el origen de muchas de estas reflexiones

ÍNDICE

Índice de gráficas, tablas y recuadros	11
Lista de siglas	13
Autoridades	14
Equipo del proyecto	15
Resumen	17
Presentación	
José Miguel Insulza - Secretario general de la OEA	21
Presentación	
Dante Caputo - Director del proyecto	23
Introducción	25
Una construcción permanente	25
Legitimidades	26
 Capítulo 1	
El voto del dinero en la fase de postransición	29
La fase de postransición	29
La concentración del dinero en la sociedad	32
La concentración del dinero en el Estado	36
 Capítulo 2	
Una agenda política	43
De lo que todos saben y poco se habla	43
Dinero y política: una persona, ¿un voto?	44
Desafíos	46
Recomendaciones	51
 Capítulo 3	
Dinero, política y democracia	67
Influencia política y recursos económicos	67
Capitalismo y democracia: dependencia estructural del capital	71
Dependencia política del dinero	73

Regulación de las finanzas políticas	81
Dinero y democracia	85
Capítulo 4	
El financiamiento de la política	89
Lo que se sabe sobre lo poco que se conoce	89
El financiamiento público y su relevancia electoral	90
El financiamiento privado: ¿quién contribuye?	95
El caso del financiamiento ilícito	100
El financiamiento de la política en el Caribe	107
El acceso de las mujeres al financiamiento político	111
Capítulo 5	
El gasto en las campañas y el rol de los medios de comunicación	117
La magnitud del gasto electoral en América	117
¿En qué se gasta?	123
Medios de comunicación: concentración del mercado y políticas oficiales	130
Capítulo 6	
La experiencia de las Misiones de Observación Electoral de la OEA	143
Dinero y elecciones	143
Financiamiento público	145
La responsabilidad en el financiamiento	149
Epílogo	151
Bibliografía	153
Colaboradores del proyecto	163

ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS Y RECUADROS

Gráficas

Gráfica 1: Desigualdad económica en Estados Unidos, América Latina y países europeos, 2009	33
Gráfica 2: Evolución del precio internacional del petróleo, 2000-2010	37
Gráfica 3: Evolución del precio internacional del gas, 2000-2010	37
Gráfica 4: Evolución del precio internacional del cobre, 2000-2010	38
Gráfica 5: Evolución del precio internacional de la soja, 2000-2010	38
Gráfica 6: Contribuciones por sector de actividad económica en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, 2008	97
Gráfica 7: Gastos de campaña por rubro en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, 2008	125
Gráfica 8: Gastos de campaña reembolsados por rubro en las elecciones nacionales de Canadá, 2008	126
Gráfica 9: Gastos de campaña por rubro en las elecciones federales de México, 2006	127
Gráfica 10: Gastos de campaña por rubro en las elecciones de Nicaragua, 2006	128
Gráfica 11: Concentración en el mercado de diarios, 2000-2008	137
Gráfica 12: Concentración en el mercado televisivo, 2000-2008	138
Gráfica 13: Misiones de Observación Electoral de la OEA, 1990-2010	144

Tablas

Tabla 1: Pobreza, indigencia y desigualdad económica en América Latina, 1999-2009	31
Tabla 2: Cambios constitucionales en América Latina, 1990-2009	39
Tabla 3: Facultades legislativas extraordinarias de los presidentes latinoamericanos: uso de poderes de decretos, 1980-2007	40
Tabla 4: Principales características de los sistemas de financiamiento público en las Américas, 2011	91
Tabla 5: Subsidios electorales directos totales, como proporción del PIB y por votante registrado en algunos países de las Américas	93

Tabla 6: Subsidio estatal como porcentaje del gasto total en las Américas	94
Tabla 7: Casos de cooptación de Estado por el dinero ilegal	104
Tabla 8: Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los Estados libres asociados del Caribe	110
Tabla 9: Normas sobre financiamiento de la política con orientación de género en las Américas	115
Tabla 10: Gasto electoral total y por votante registrado en países de América	123
Tabla 11: Estimaciones de gasto electoral en publicidad y televisión en América	129
Tabla 12: Los cuatro grandes grupos mediáticos de América Latina	134
Recuadros	
Recuadro 1: Las esferas de la ciudadanía	27
Recuadro 2: La democracia de ciudadanía	35
Recuadro 3: Dinero en política	74

LISTA DE SIGLAS

CDI	Carta Democrática Interamericana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fucatel	Fundación para la Capacitación e Investigación en Televisión y Técnicas Audiovisuales
IFE	Instituto Federal Electoral
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
OEA	Organización de los Estados Americanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WEDO	Women's Environment and Development Organization

AUTORIDADES

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

José M. Insulza
Secretario General

Albert R. Ramdin
Secretario General Adjunto

EQUIPO DEL PROYECTO

Director del proyecto

Dante Caputo

Gerente del proyecto

Gaspar Travaglini

Oficial logístico

Paschale Algara

Oficial administrativo

Pamela Contreras

RESUMEN

Este trabajo trata de los vínculos entre el dinero y la política y de la repercusión de esta relación en la organización democrática de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

América Latina vivió un largo tiempo pendiente de su propio pasado: debíamos evitar que los autoritarismos regresaran. Estuvimos construyendo nuestra fortaleza democrática para que el renacer generalizado de la democracia no se convirtiera, otra vez, en una breve esperanza de libertad.

Supimos triunfar ante este desafío. Así, vivimos el ciclo democrático más prolongado de nuestra historia.

Como es natural, nuestros horizontes y nuestros desafíos cambiaron. Ya no nos defendemos de los fantasmas del autoritarismo; otras cuestiones llaman al desarrollo de nuevas estrategias, de nuevas políticas y, consiguientemente, de nuevos debates.

Entre ellas, una de importancia decisiva para la sostenibilidad de nuestra organización política: el vínculo entre dinero, poder y democracia.

El dinero y su poder pueden desvirtuar la voluntad del pueblo; pueden alterar la competencia electoral; sobornar, dictar políticas públicas, tornar frágil a la democracia.

La discusión sobre un tema de esta importancia no tiene la relevancia equivalente al peligro que representa. El edificio democrático puede derrumbarse si el voto se decide más como resultado del dinero gastado en propaganda política masiva o por el que aportan quienes dictan las decisiones del Estado, alejando al gobierno de sus compromisos electorales.

La razón de este informe es aportar un conjunto de datos y reflexiones que estimulen el debate, promuevan el conocimiento de la importancia de la cuestión y que, en la medida de lo posible, ayuden a identificar las acciones prioritarias para disminuir los riesgos de una sociedad gobernada por el dinero y no por las mayorías.

Dinero y política, financiamiento de partidos, de campañas, de propaganda, son todas cuestiones unidas no al dinero en abstracto, sino a los intereses que representa el dinero. Nuestro texto desarrolla ese tema en dos planos.

En el primero, el de los procesos electorales, se analizan los impactos más notorios del dinero en:

1. La pérdida de las condiciones igualitarias de competencia.
2. La distorsión de la agenda política a partir de la cual se gestan las opciones electorales.
3. La limitación de las opciones donde hay temas que quedan fuera de la elección ciudadana.
4. La desigual oportunidad de difusión de la imagen y el mensaje del candidato ha llevado a que los medios de difusión jueguen un papel decisivo en la elección. El dinero es lo que otorga la posibilidad de acceso a esos medios y, consecuentemente, a la opinión pública. Los medios de comunicación son decisivos, pero el dinero aumenta su influencia.
5. Consistente con lo anterior, en el estudio se observa que las campañas tienden a vaciarse de contenidos programáticos. La propaganda reemplaza la propuesta y el dinero otorga la capacidad para hacer propaganda. Se produce así un ciclo negativo que deteriora la calidad de la opción electoral. El candidato es tratado como un objeto de publicidad y no como el portador de opciones para la sociedad.
6. La propaganda reemplaza al debate y al programa. Podemos suponer que la correlación entre la pobreza del debate y las propuestas programáticas con la pérdida de calidad de la opción electoral es alta, lo cual potencia el impacto del financiamiento.
7. El dinero compra votos y favores, y con ello aumenta y el carácter clientelar de una elección.

En el segundo plano, el análisis se centra en el impacto del dinero en el ejercicio de gobierno:

1. El vuelco de las decisiones del Estado hacia quienes tienen más recursos y capacidad para influir.
2. La capacidad de *lobby*, que logra, frecuentemente, llevar ciertas políticas a favorecer intereses de sectores económicos concentrados. Esto es más marcado en aquellas sociedades donde el Estado es débil, ineficaz y con instituciones poco modernas.
3. Se analiza cómo esta influencia sobre las políticas públicas genera, por lo menos, tres consecuencias:
 - a) Se dejan de aplicar políticas necesarias para el interés general.
 - b) Se aleja la acción del gobierno de las expectativas del electorado que lo eligió.
 - c) Se genera una poderosa fuente de corrupción.

Para la realización de este informe se consultó a diversos especialistas, cuyos aportes son utilizados, parcial o integralmente, en el texto que sigue.

El siguiente conjunto de preguntas guió al equipo de trabajo:

- ¿Qué repercute más en la política, las demandas ciudadanas o el dinero?
- ¿La existencia de regulaciones sobre el financiamiento tiene impacto efectivo?
- ¿Cuáles son las consecuencias cuando hay una escasa normativa sobre el financiamiento político?
- ¿Cómo funciona una democracia sin pluralismo de medios?
- ¿Cuál es el impacto del dinero de la delincuencia?
- ¿Toda la influencia viene desde fuera del Estado?
- ¿Las mujeres también sufren discriminación en el financiamiento político?

Deseamos que las páginas que siguen ayuden a encontrar respuesta a estos interrogantes, pero sobre todo esperamos que logren mostrar al lector la importancia que tiene interrogarse, pensar y debatir estas cuestiones.

Nuestros socios

Queremos reconocer el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (MAEC), a través del Fondo Español en la OEA, al Instituto Federal Electoral de México (IFE) y al Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Internacional. El IFE y el IDEA Internacional junto con la OEA cumplen una labor decisiva en la promoción del debate sobre este tema a la vez que han colaborado en la elaboración de este texto con sus aportes y comentarios.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

La AECID canaliza los esfuerzos y aportaciones de España para hacer frente a los principales desafíos del desarrollo en el mundo contemporáneo, entre otros, a la construcción activa de la paz y el ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía global. La política española de cooperación para el desarrollo, basada en los principales consensos internacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en el Consenso de Monterrey; goza también de un amplio acuerdo interno en nuestro país y tiene vocación de medio y largo plazo.

Para el cumplimiento de sus compromisos con la sociedad internacional, España ha apostado decididamente en los últimos años por el fortalecimiento del sistema multilateral, en lo que la Organización de Estados Americanos ha sido un socio preferente en las Américas.

Desde 2006, en el marco del Plan Director que establece las directrices y prioridades de la cooperación española y a través del Fondo español para la OEA, España ha apoyado más de ochenta proyectos de la Organización para desarrollar la gobernabili-

dad democrática, las políticas e instituciones públicas, la prevención de conflictos y la construcción de la paz. De 2006 a 2011, España ha sido el principal donante externo de la OEA con una aportación superior a 46 millones de dólares en esos seis años.

Instituto Federal Electoral de México (IFE)

El IFE es el organismo público autónomo responsable de la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales en México, es decir los referentes a la elección de presidente de la República y diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

Además de organizar las elecciones federales, el IFE contribuye al desarrollo de la vida democrática, a preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integra el Registro Federal de Electores, asegura a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigila el cumplimiento de sus obligaciones. Paralelamente, garantiza la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, vela por la autenticidad y efectividad del sufragio, lleva a cabo acciones dirigidas a la promoción del voto, coadyuva a la difusión de la cultura democrática y funge como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales; garantiza también el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

El IFE es un organismo de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento; cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. El Instituto se rige por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

IDEA Internacional es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en el mundo. Tiene como misión apoyar el cambio democrático sostenible, proporcionando conocimientos comparativos derivados de la experiencia práctica en construcción de procesos democráticos, asistiendo a los actores políticos en las reformas de procesos e instituciones democráticas y participando en los procesos políticos en caso de que exista una invitación formal para dicho fin. Sus áreas específicas de trabajo son elecciones, creación de constituciones, partidos políticos, democracia y género, democracia y desarrollo, y empoderamiento político de las mujeres. IDEA Internacional tiene su sede en Estocolmo, Suecia, y posee oficinas en África, Asia y América Latina.

PRESENTACIÓN

José Miguel Insulza

Secretario General de la Organización de los Estados Americanos

La Organización de los Estados Americanos es un foro político cuyo objetivo central es fortalecer la democracia en nuestro hemisferio.

Una breve definición que, sin embargo, ocupa la vida y esfuerzos de muchas mujeres y hombres que tratan de cooperar con los países en las múltiples dimensiones que implica el fortalecimiento democrático.

La resolución de crisis, el ejercicio de la mediación en búsqueda del diálogo y la observación y cooperación en el campo de los procesos electorales son algunos de los campos de nuestra labor por la democracia.

Todos ellos demandan acción en el terreno, capacidad negociadora y una cuidadosa reflexión no sólo sobre la manera inmediata de resolver los problemas sino sobre los peligros previsibles que pueden debilitar la democracia.

Los informes que realizamos tratan de hacer un aporte en ese sentido, indagan más allá de lo inmediato para interrogarse sobre las condiciones de sostenibilidad de nuestros sistemas políticos. ¿Cómo hacer que duren, se amplíen, se regeneren y se autosustenten?

El tema excede la cuestión de la llamada gobernabilidad política. Se interna más bien en el futuro, en cómo asegurar democracia por generaciones. Esto implica identificar y atacar los peligros que pueden erosionar nuestra democracia.

Es una tarea importante de la OEA cooperar en la construcción del pensamiento democrático. Pensamos que tanto nuestra acción como la de los actores políticos deben nutrirse del debate sobre cuestiones como las que presenta este informe. De otra manera, unos y otros navegaríamos sin radar.

Este trabajo se concentra en un tema central: la influencia del dinero en la vida política, su poder confrontado al de las mayorías.

Hay en esas cuestiones peligros mayores que el texto del informe irá desplegando en sus análisis. Dejo al lector internarse en ellos.

PRESENTACIÓN

Dante Caputo

Director del proyecto

Este informe se inscribe en la tarea que hemos realizado desde el año 2001, cuando iniciamos, en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el primer trabajo valorativo del estado de la democracia en América Latina. Aquel informe introdujo la idea de **democracia de ciudadanía**, ampliando la idea de **democracia electoral**. Luego, en el segundo trabajo, *Nuestra democracia*, identificamos y discutimos algunos de los temas que pueden afectar la sostenibilidad de la democracia.

Ahora, en este informe, nos centramos en una de las cuestiones que habíamos tratado en el informe precedente, la manera en que el poder del dinero afecta las elecciones y la política de los gobiernos.

Estos trabajos se han desarrollado durante una década, en la cual cambios importantes se produjeron en la región. Damos cuenta de ellos en el informe, de los progresos y de los consensos alcanzados. Pero también mantenemos la atención sobre los peligros nuevos que han surgido. Los fantasmas del pasado se han desvanecido, otros tratan de ocupar su lugar.

El objetivo principal de nuestro trabajo es la promoción del debate público sobre estos temas. Esperamos que las ideas y datos que aquí se aportan contribuyan a él.

INTRODUCCIÓN

Es que en política no hay nada para siempre; los procesos políticos están marcados por lo provisorio y lo que nos parece sólido y definitivo en un momento determinado luego se desploma.

Ex embajador y ex ministro de Chile, entrevista para el proyecto

La democracia se presenta como un régimen siempre marcado por formas inacabadas y de no cumplimiento.

PIERRE ROSANVALLON, citado en PNUD (2004: 35)

La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa.

PNUD (2004: 35)

Una construcción permanente

Las latinoamericanas y los latinoamericanos vivimos el periodo más prolongado de democracia. Nunca fuimos tantos países viviendo en democracias sin interrupciones autoritarias por tanto tiempo. La amenaza de la regresión autoritaria parece cada vez más lejana.

Sin embargo, vigencia no es fortaleza. La legitimidad de la democracia no se adquiere de una vez y para siempre. Es una construcción permanente que en cualquier momento puede debilitarse; incluso, desaparecer. Es erróneo pensar que una vez legítima, siempre legítima.

En todos lados, el dinero es influyente en la política. Pero en nuestras tierras, más que en ninguna otra, el dinero se concentra en pocas manos. Dos son las razones centrales. Por un lado, nuestra región tiene la distribución de ingresos y riqueza más desigual del planeta. Por otro, en varios de nuestros sistemas presidencialistas, el poder de decisión, sobre todo en lo que se refiere a los recursos públicos, se ha concentrado en el Poder Ejecutivo.

La concentración del dinero produce concentración de poder. No se trata del dinero en abstracto, sino de los intereses que representa el dinero. Esos intereses pueden y a menudo logran pesar más que la expresión de la voluntad popular.

El riesgo de que las democracias sirvan sólo a quienes concentran dinero y no al interés general representa una amenaza sobre la construcción permanente de legitimidad.

Cuando en un sistema democrático un gobierno pierde legitimidad, tarde o temprano pierde autoridad. Se debilita su capacidad para actuar y ejercer el poder en el

marco del Estado democrático de derecho. A la vez que la autoridad nacida de la convicción mayoritaria de la sociedad se debilita, aumenta la tentación en quienes gobiernan de buscar poder en una fuente distinta que la que emana de la legitimidad social. A partir de allí la construcción democrática comienza a fallar.

En este informe presentamos una cuestión específica, la relación de la política y el dinero en un sistema democrático. Indagaremos cómo ese vínculo puede llevar a distorsiones importantes, que son la causa, no sólo de un uso inadecuado del financiamiento político, sino de algo mucho más grave, la pérdida de confianza social en la democracia, la percepción de que quienes gobiernan accedieron al Estado por ventajitas ilegítimas y para servir a los intereses de quienes los financiaron, en lugar de cumplir el mandato electoral de quienes votaron por ellos.

Política y dinero puede convertirse en la primera pieza de un dominó que termine afectando al conjunto del sistema político.

Legitimidades

En el informe que elaboramos conjuntamente con el PNUD, *Nuestra democracia* (PNUD, OEA, 2010), resumíamos las tres formas básicas de la legitimidad del poder en el sistema político democrático:

- La de **origen**, que se encuentra en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales periódicos, libres y transparentes. La democracia parte de la idea de que el poder descansa en el pueblo y que su ejercicio sólo es delegado, lo que implica un mandato, capacidad para ser controlado y la posibilidad de alternancia y periodicidad de los mandatos.
- La de **ejercicio**, que se refiere al modo en que se toman las decisiones para formular las políticas públicas y las normas, en pleno respeto del Estado democrático de derecho.
- La de **finalidad**, que se encuentra en la capacidad para garantizar, materializar y ampliar los derechos ciudadanos en sus tres esferas: política, civil y social, a partir de la clásica definición de Thomas H. Marshall (véase recuadro 1).

La ampliación de los derechos es entendida como su realización efectiva; del derecho escrito en las normas al efectivamente vivido por los individuos. El derecho encarnado en la práctica de la sociedad constituye la ciudadanía. El ex primer ministro francés de 1954 a 1955, Pierre Mendès France, dijo: “todo individuo contiene un ciudadano”. El paso del primero al segundo es el fin primordial del sistema democrático.

Cuando algunas de estas tres formas (o varias de ellas) no se cumplen, se debilita el vínculo entre los representantes políticos y el resto de la sociedad. Se cuestiona cómo

RECUADRO 1

Las esferas de la ciudadanía

[...] comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes o elementos: civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y de religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en términos de igualdad con otros, mediante procesos legales. Esto muestra que las instituciones más directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia.

Por **elemento político** entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.

FUENTE: Marshall (1965: 22-23).

un equipo llegó al gobierno; la forma en que actuaron funcionarios y legisladores, atribuyéndose por ejemplo facultades que no les correspondían o vulnerando el estado de derecho, o porque los resultados de su acción no fueron vistos como un avance para el bienestar de la sociedad.

Las fallas en la construcción de estas legitimidades están a menudo en el origen de la separación entre representantes y representados, que se conoce por crisis de legitimidad o de representación.

En ocasiones, sobre todo cuando el fenómeno es reiterado, esa crisis no sólo afecta a un gobierno, sino que desgasta la confianza social en el sistema que organiza a las sociedades. En las Américas, desgasta a las democracias.

Las asimetrías de poder generadas por la concentración de dinero afectan de manera notoria a esas tres formas de legitimidad, con las consecuencias que acabamos de indicar. Por lo tanto, la cuestión del dinero en el poder toca a la sustentabilidad de la democracia y deviene uno de los temas centrales para nuestra región. Sin embargo, la dimensión del tema no se corresponde con el espacio que ocupa en el debate público y en la agenda política.

A menudo, aun con elecciones libres, limpias y periódicas, el dinero altera las condiciones de competencia igualitaria en la **legitimidad de origen**.

La inequidad en la lucha electoral, los medios que disponen unos y otros puede desvirtuar sustancialmente la voluntad popular. No todos los ciudadanos conocen de la misma manera los programas en pugna; no todos conocen de igual forma a los candidatos; los temas de la agenda pública no son difundidos homogéneamente; algunos tienen medios para difundir sus ideas y candidaturas, otros no; los medios —tanto

prensa como propaganda— son notoriamente desbalanceados. Es probable que los mecanismos electorales, la perfección de los procedimientos de una elección, sean logros que, una vez alcanzados, permanezcan. En cambio, el interés que representa el dinero es cambiante, opaco y difícil de controlar.

El dinero también puede afectar a la **legitimidad de ejercicio**.

Las decisiones de gobierno pueden verse alteradas por los que financiaron las campañas, por quienes tienen capacidad de presión o, aún más sencillo y dramático, por los que pueden sobornar y corromper. El dinero puede crear una fortaleza en la que la ley no penetra. La ley no alcanza a los poderosos. No es suficiente que todos sean iguales ante la ley, porque la ley no es igual para todos.

La influencia del dinero en el origen y ejercicio del poder legítimo afecta el fin de la democracia; es decir, la **ampliación de la ciudadanía**.

En toda sociedad existen fuertes desigualdades y asimetrías de poder. Nadie entregaría naturalmente a los otros los beneficios que disfruta por su posición económica o de dominación. Los derechos ciudadanos no se hacen efectivos de manera espontánea, sino que han sido conquistas sociales. Desde esta perspectiva, el sistema democrático debe tener la capacidad de redistribuir poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos y reducir los privilegios. Parece lógico suponer que si quienes concentran dinero tienen gran capacidad de influencia en los mecanismos que establecen quienes ocupan los cargos para decidir políticas y normas, éstas servirán principalmente a sus intereses y no a la ampliación de la ciudadanía; custodiarán la concentración de poder existente y no mejorarán su distribución. El abandono de la finalidad de ampliación de derechos por parte de funcionarios y legisladores será percibido tarde o temprano por los representados y afectará su confianza social en el sistema democrático.

Éstas son buenas razones para que el tema de dinero y política esté en la agenda de debate en América Latina. Intentaremos abrir la caja negra de esta relación.

1 EL VOTO DEL DINERO EN LA FASE DE POSTRANSICIÓN*

Una de las funciones de la democracia es redistribuir el poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos. Pero para lograr la organización del poder en la sociedad, la democracia, a su vez, precisa poder. El dinero crea un poder de hecho que compite con esa necesidad.

Representante de una organización no gubernamental de Guatemala, entrevista para el proyecto

¿Quién tiene el poder en la sociedad, los que han sido elegidos u otros? ¿Qué pasa cuando el Estado carece de suficiente poder para cumplir el mandato electoral? ¿Cómo funciona una democracia cuyo Estado y sus elegidos dependen más bien del poder de las minorías que de la legitimidad mayoritaria?

PNUD, OEA (2010: 26)

Es muy fácil decir que se va a prescindir de los poderes fácticos una vez que se llegue al gobierno. Pero se los ha buscado para ganar, se ha recurrido a ellos. Y en política hay que saber que toda donación se hace a título de inversión, y todo apoyo va acompañado de una factura. Entonces, si usted en el origen recurre a los poderes fácticos, no es verdad que lo van a dejar gobernar en contra de sus intereses.

Académico de República Dominicana, entrevista para el proyecto

La fase de postransición

En el informe *Nuestra democracia* introdujimos la idea de que América Latina vive una nueva etapa histórica, la fase de postransición. Allí sosteníamos que

Su rasgo principal es que los desafíos actuales tienen menos que ver con el retorno del pasado militar en la región que con las grandes dificultades para expandir los derechos de ciudadanía y la proliferación de grandes concentraciones de poder político opuestas al objetivo democrático (PNUD, OEA, 2010: 57).

* Para la redacción de este capítulo se han utilizado secciones del documento de Sebastián Mazzuca elaborado para el proyecto.

El principal desafío de las fuerzas políticas democráticas en esta nueva etapa no se refiere a las amenazas del pasado sino a las del futuro. El objetivo mayor deviene sostenibilidad democrática. La violencia política se ha reducido en la región, aunque los golpes de Estado en Venezuela (2002), Ecuador (2000 y 2005) y Honduras (2009) nos recuerdan que no debemos descuidarnos de su posible resurgimiento.

Si el retorno del pasado parece menos probable, esto no debe llevarnos al error de considerar a la democracia consolidada. Como explicábamos en la introducción, la construcción de la legitimidad de la democracia es una tarea permanente. Hoy los desafíos políticos son diferentes de los que enfrentaron quienes tuvieron que asumir la responsabilidad de ordenar las transiciones democráticas. En *Nuestra democracia* nos preguntábamos: ¿Cuántos grados de concentración del poder en el Ejecutivo puede resistir el sistema político sin perder su esencia? ¿Cuánta inseguridad y falta de Estado democrático de derecho y cuánta pobreza y desigualdad resiste la democracia? (PNUD, OEA, 2010: 58).

La concentración de dinero y, por lo tanto, de poder afecta la construcción de las tres legitimidades de la democracia. No es el dinero el que interviene en la política: es el poder de quienes lo controlan lo que afecta la democracia, sus procedimientos y la autonomía del Estado. **Dinero, poder y democracia forman un triángulo que puede hacer peligrar la creencia de los miembros de una sociedad en que la democracia es el mejor sistema para mejorar su bienestar.**

Al reflexionar sobre el presente político y económico regional, la fase de postransición presenta continuidades y novedades:

- Un *boom* económico, en gran parte gracias al alza de los precios internacionales de nuestros productos de exportación, particularmente evidente para los países sudamericanos.
- La reducción de la pobreza y la persistencia de los niveles de desigualdad económica más altos del mundo.
- El surgimiento de nuevos movimientos políticos y nuevas experiencias de gobierno.
- El cuestionamiento general del Consenso de Washington y de la receta única que encarnaba, aunque se reconoce a la vez la necesidad del mantenimiento de equilibrios macroeconómicos básicos y del aprovechamiento de las oportunidades que brinda la inserción en la economía mundial.
- Un cierto aumento de los grados de autonomía en los países de la región respecto de las potencias políticas centrales y los organismos financieros multilaterales, que se expresa, en este último caso, por una menor presión de sus condicionalidades.
- La profunda tendencia en varios países de la región a una mayor concentración del poder en el Ejecutivo, independientemente de sus tendencias políticas.

La combinación de los nuevos precios internacionales y la persistente desigualdad económica cambió drásticamente los parámetros que habían dominado la actividad política en las últimas décadas del siglo xx. Ello hizo posible el ar-

mado de nuevas coaliciones políticas, incorporando sistemáticamente a los sectores informales y marginados, los cuales habían aumentado de forma sostenida al calor de la larga crisis de la deuda de 1982 y como consecuencia de mediano plazo de las posteriores reformas de mercado. Todo el continente experimentó la incorporación política de la capa de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Hace medio siglo se produjo la primera ola de “política de masas” con la incorporación de amplios sectores sociales a la política.

Como entonces, es nuevamente la intervención estatal la que ofrece una reducción de los riesgos que las economías de mercado imponen a quienes no han podido acumular porciones siquiera módicas de capital físico y humano.

A diferencia de entonces, el nuevo Estado de Bienestar es minimalista; ofrece la cobertura social más rudimentaria, apuntando al rescate de la situación de indigencia y pobreza, aunque no de la desigualdad (véase tabla 1). El hecho de que la incorporación

Tabla 1 Pobreza, indigencia y desigualdad económica en América Latina, 1999-2009

País	Pobreza		Indigencia		“Desigualdad (índice Gini)”	
	c. 1999	c. 2009	c. 1999	c. 2009	c. 1999	c. 2009
Argentina	23.7	11.3	6.7	3.8	0.539	0.510
Bolivia	60.6	54.0	36.4	31.2	0.586	0.565
Brasil	37.5	24.9	13.2	7.0	0.640	0.576
Chile	21.7	11.5	5.6	3.6	0.560	0.524
Colombia	54.9	45.7	26.8	16.5	0.572	0.578
Costa Rica	20.3	18.9	7.8	6.9	0.473	0.501
Ecuador	63.5	42.2	31.3	18.1	0.513	0.500
El Salvador	49.8	47.9	21.9	17.3	0.518	0.478
Guatemala	61.1	54.8	31.6	29.1	0.560	0.585
Honduras	79.7	68.9	56.8	45.6	0.564	0.580
México	46.9	34.8	18.5	11.2	0.539	0.515
Nicaragua	69.9	61.9	44.6	31.9	0.583	0.532
Panamá	36.9	26.4	18.6	11.1	0.567	0.523
Paraguay	60.6	56.0	33.9	30.4	0.565	0.512
Perú	54.8	34.8	24.4	11.5	0.525	0.469
Rep. Dominicana	47.1	41.1	20.7	21.0	0.537	0.574
Uruguay	9.4	10.4	1.8	1.9	0.440	0.433
Venezuela	49.4	27.6	21.7	9.9	0.498	0.412
América Latina *	43.9	33.1	18.7	13.3	0.543	0.520

NOTA: Las cifras sobre pobreza e indigencia son porcentajes de personas en la población. Se entiende como *pobreza* al ingreso insuficiente respecto de alimentos y otras necesidades básicas, para cubrir una canasta básica, para un individuo o un hogar. Se entiende como *indigencia* al ingreso insuficiente, respecto a una canasta básica, de alimentos, para un individuo o un hogar. El *índice Gini* es un índice de desigualdad de ingresos económicos. Un número más alto indica un mayor grado de desigualdad.

Los datos para c. 1999 son para ese año en la mayoría de los casos; pero para Chile, Guatemala, México y Nicaragua son para 1998; para Perú son para 2001, y para Panamá y la República Dominicana son para 2002. Los datos para c. 2009 son para ese año en la mayoría de los casos; pero para Bolivia son para 2007, 2006 para Guatemala, 2007 para Honduras, 2008 para México, 2005 para Nicaragua y 2008 para Venezuela.

* Las cifras regionales sobre pobreza e indigencia son el término medio o promedio de todos los casos e incluyen a Haití. Las cifras regionales sobre desigualdad son el término medio o promedio (no ponderado) de todos los casos.

FUENTES: Elaboración sobre datos de la CEPAL (2010), cuadros I. A - 1 y I. A - 3 del anexo estadístico.

del trabajo informal y el desempleo estructural haya ocurrido en un contexto de apertura al mercado internacional es otro contraste marcado con la incorporación originaria, que generalmente desembocaba en puestos de trabajos formales en sectores industriales protegidos por el Estado y, por añadidura, en organización sindical.

La nueva incorporación no produce nuevos trabajadores formales, ni nuevos sindicatos, ni nuevos partidos laboristas. La incorporación por medio de transferencias condicionales no es una consecuencia de la nueva abundancia económica; pero antes del *boom* de los recursos naturales no había sido una estrategia sistemática dentro los países que tímidamente la habían iniciado: Chile, Brasil y México ni había entrado en el menú de opciones de gobierno en los países a los que luego se difundió. El *boom* hizo posible su propagación.

En todos los países de América del Sur, al fortalecerse la posición fiscal del Estado, el *boom* económico de los recursos naturales reforzó el poder de los gobiernos nacionales. Sin embargo, los impactos políticos han sido dispares.

En primer lugar, el *boom* fue una bendición para la gobernabilidad. En los años anteriores, dos de los seis países que luego serían los mayores beneficiarios económicos del *boom*: Venezuela y Argentina, sufrieron procesos mellizos de quiebra generalizada de los partidos políticos tradicionales y protestas callejeras masivas. Tres de esos países: Bolivia, Ecuador y Argentina, vivieron las experiencias de las “presidencias interrumpidas”, marcadas por el derrumbe de la autoridad política en contextos de intensa movilización popular.

Todo cambió al poco tiempo, con las primeras repercusiones fiscales tangibles del *boom* de las materias primas. Los gobiernos restauraron la autoridad presidencial. Tras desmovilizar la protesta, recuperaron la gobernabilidad y al poco tiempo fueron reelectos o ratificados con altísimos niveles de apoyo popular.

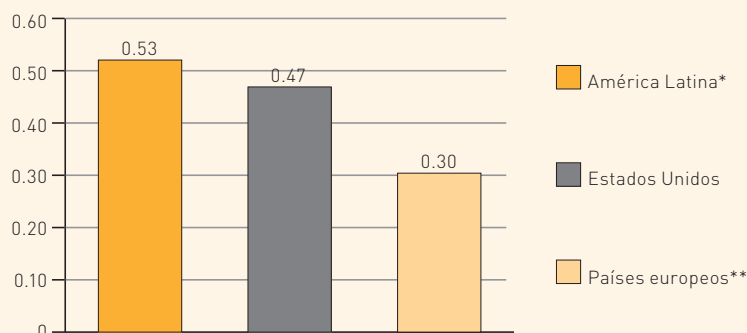
En segundo lugar, en algunos países, los mayores recursos en los tesoros nacionales han profundizado el proceso de concentración de poder en el Ejecutivo.

En síntesis, en este panorama regional, la persistente desigualdad económica y la concentración de poder en el Ejecutivo son las dos grandes tendencias que inciden en la relación entre dinero y política.

La concentración del dinero en la sociedad

América Latina sigue siendo la región del mundo en la que existe la más alta concentración de ingresos. Sin bien en el último quinquenio se registraron leves mejoras en algunos países, el promedio regional continúa mostrando la mayor desigualdad mundial.

Gráfica 1 Desigualdad económica en Estados Unidos, América Latina y países europeos, 2009 (índice Gini)



* Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

** Incluye Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia.

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la CEPAL (2010); European Commission Eurostat (2009); U.S. Census Bureau (2009).

El indicador comúnmente utilizado para medir esta desigualdad es el índice Gini.¹ En 2009, según datos de la CEPAL, en América Latina era 0.52, mientras que en Estados Unidos era 0.47, y en los países europeos, 0.30 (véase gráfica 1). Sólo cuatro países latinoamericanos estaban por debajo de 0.50.

En *Nuestra democracia* decíamos que “en las últimas décadas, el 10% del sector más rico de la población ha recibido, en el promedio de la región, 37% del ingreso. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre” (PNUD, OEA, 2010: 29).

Es habitual ver en la desigualdad una cuestión vinculada a la justicia distributiva. Es indeseable porque es éticamente condenable. Naturalmente estamos inclinados a considerarla como una injusticia, como una falla en el objetivo igualitario de la democracia. También se estudian sus múltiples consecuencias en la economía.

Sin embargo, esas formas de observar la desigualdad dejan a menudo en la sombra la perspectiva política: la concentración de riqueza produce concentración de poder.

De allí que planteemos que el problema no es sólo la concentración de riqueza en países que no son ricos. Además, la confianza social en la democracia puede desgastarse si la riqueza concentra poder y afecta de manera decisiva los procesos electorales y las decisiones de políticas públicas.

El poder derivado del dinero compite con la voluntad general para la designación de los cargos electivos y busca la ejecución de políticas públicas que convienen a sus

¹ El índice Gini es una medida de la desigualdad del ingreso, donde 0 significa igualdad perfecta, y 1 desigualdad absoluta (sólo una persona concentra todo el ingreso).

intereses minoritarios, lo que probablemente aleje al gobierno de la puesta en marcha de sus promesas electorales. **El poder del dinero afecta el poder de la voluntad mayoritaria y el poder del Estado.** Así se introducen serias distorsiones en el cumplimiento del objetivo central de un sistema democrático, la creación de ciudadanía (véase recuadro 2).

Por lo general el análisis de la relación entre dinero y política se limita al papel que juega en las campañas electorales. (Por cierto, ésta es una cuestión que merece un análisis cuidadoso.) Pero el dinero también influye en el ejercicio del gobierno. Quién decide en el Estado y para quién se gobierna. El dinero afecta estas dos cuestiones y toca el corazón del funcionamiento de la democracia.

La democracia es un sistema para organizar políticamente a las sociedades. Por eso trata centralmente del poder, de cómo una mayoría social se convierte en mayoría política, cómo se elige a los que gobernarán y cuáles serán los procedimientos para que la voluntad de la mayoría no sea desvirtuada con la manera en que se ejerce el poder del Estado.

La concentración del dinero puede llevar a la concentración de poder para custodiar, a su vez, la concentración del dinero y el poder. Cuando se da esa secuencia, las mayorías sociales ven diluirse una de las esperanzas que depositaban en la democracia, la de alcanzar mayor bienestar.² Un desafío central de las democracias es evitar o romper ese círculo vicioso.

La acción del Estado puede reducir las desigualdades a través de políticas educativas, de vivienda, salud, laborales y fiscales, entre otras. De lo contrario, la vida de los miembros de una sociedad se decide por el hogar en que se nace y la posición que se ocupa en el proceso económico. Si los intereses del dinero afectan la elección de quiénes van a ocupar los cargos públicos y las decisiones que se tomarán una vez allí, el círculo vicioso se reproduce, deteriorando la promesa democrática de bienestar general y, a mediano y largo plazo, la construcción permanente de legitimidad.

Estamos ingresando en una cuestión básica del funcionamiento de las democracias. El dinero y su poder afectan funcionamientos centrales del sistema y producen consecuencias mayores, debilitando la credibilidad de los ciudadanos en la capacidad de la democracia para lograr el goce real de los derechos escritos en constituciones y leyes.

² El término *bienestar* se utiliza en el sentido de un goce efectivo, por parte de vastos sectores sociales, de los derechos políticos, civiles y sociales. Es la difusión amplia de la ciudadanía.

RECUADRO 2

La democracia de ciudadanía

1. La democracia presupone como condición necesaria la existencia de un régimen político que se desenvuelva en un Estado y una nación que delimiten una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior. Ese régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas. En la ciencia política contemporánea hay consenso sobre las condiciones que deben cumplirse para que el acceso al gobierno de un Estado pueda considerarse democrático:

- autoridades públicas electas;
- elecciones libres y limpias;
- sufragio universal;
- derecho a competir por los cargos públicos;
- libertad de expresión;
- acceso a información alternativa;
- libertad de asociación;
- respeto por la extensión de los mandatos, según plazos constitucionalmente establecidos;
- un territorio que define claramente el *demos* votante, y
- la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

2. La democracia implica el acceso sustantivo al poder del Estado, es decir, que no haya en el territorio otra organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado. Esto define la soberanía interior, atributo que implica: el monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y definitivo; normar las conductas de los individuos y las organizaciones; procurarse los medios —económicos y organizativos— necesarios para el cumplimiento de sus fines, y ejecutar las políticas decididas. En una democracia, la capacidad de soberanía del Estado deriva de la renovada legitimidad otorgada por los miembros de la sociedad. Este acceso al poder efectivo estatal requiere también una cierta manera de interrelación con los otros Estados soberanos, de modo que los objetivos planteados por

la sociedad en ejercicio de sus opciones no estén sustancialmente alterados por imposiciones de otros poderes fuera del territorio, o que no sean consecuencia de delegaciones libres de soberanía a órganos multilaterales.

3. La democracia también implica la vigencia del Estado de derecho. Esto supone la independencia de los poderes y un sistema legal democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas mediante las cuales los funcionarios públicos —incluidos quienes ocupan los cargos más altos del Estado— estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Supone, además, el sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados de manera democrática.

4. La democracia supone una cierta forma de organizar el poder en la sociedad. En la democracia, las relaciones de poder, entre el Estado y los ciudadanos, los ciudadanos entre sí y entre el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales, de tal manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos. Lo sustantivo de una democracia es que el poder —sea público o privado— esté organizado de modo que no sólo no vulnere los derechos, sino que también sea un instrumento central para su expansión. El juicio acerca de esa relación entre poder y derechos debe ser objetivo, esto es, definido por la mayoría de los miembros de una sociedad.

5. La democracia requiere que las opciones ciudadanas aborden las cuestiones sustantivas. Las reglas y condiciones de competencia buscan asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Ellos determinan el rango efectivo de opciones que posee el ciudadano para elegir. Este temario electoral o agenda pública excede al régimen pero es sustantivo a la democracia, parte de su organización.

La concentración del dinero en el Estado

El surgimiento de China como potencia industrial y consumidora de materias primas, combustibles, metales y proteínas, estimulada por el respirador artificial monetario con que la Reserva Federal revivió la capacidad de consumo estadounidense, colocó a las economías latinoamericanas frente a una de las oportunidades de crecimiento económico más grandes y fáciles de aprovechar de su historia.

Para hallar términos de intercambio tan favorables para los productos que América Latina puede ofrecer en abundancia es preciso remontarse al último tercio del siglo XIX, cuando el capitalismo mundial hiciera de Argentina, Brasil, Cuba y México los primeros “mercados emergentes” de la historia en su papel de abastecedoras de los insumos de la Revolución industrial inglesa.

El *boom* económico está íntimamente conectado con una nueva etapa política en América Latina.

Con la elección de Ollanta Humala en junio de 2011 para el gobierno de Perú, el “giro a la izquierda” ha sido experimentado por casi todos los países de América del Sur.

La consolidación de los gobiernos está íntimamente ligada al tipo de crecimiento económico, en el que el aumento de los precios de exportación ha permitido mayores ingresos en las arcas públicas. **El aumento de los precios internacionales de los recursos naturales ha generado dinero para financiar políticas alternativas al Consenso de Washington y ha permitido mayor autonomía con respecto a las potencias centrales y los organismos multilaterales de crédito.**

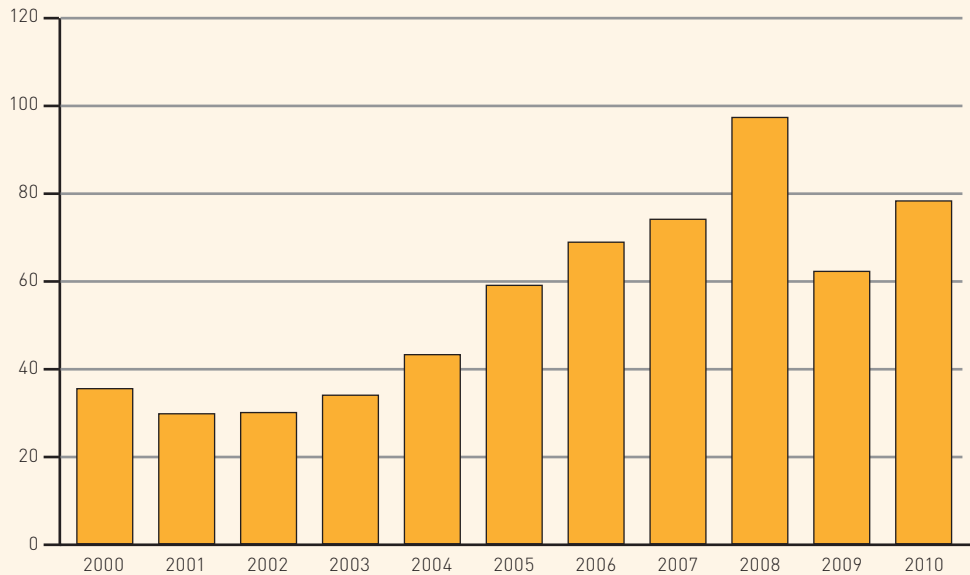
El *boom* de las exportaciones ha beneficiado directamente a los gobiernos. El Estado es el principal o el único dueño de hidrocarburos en Venezuela, Ecuador y Bolivia; el principal productor de cobre en Chile, y, por medio de impuestos a las exportaciones, el titular de la porción más grande de la renta de la soja en Argentina. En cambio, en Perú las minas de oro y de cobre son privadas, y en Brasil y Uruguay la renta agropecuaria es casi mayoritariamente privada. Debido a la estructura societaria de Petrobras, la distribución de la renta petrolera brasileña es equitativa entre el Estado y un gigantesco *pool* de accionistas minoritarios repartidos por todo el mundo.

Si en líneas generales el *boom* económico ha beneficiado a los Estados, sus consecuencias políticas han sido dispares. Entre esos efectos diversos, en algunos países ha favorecido la concentración de poder en el Ejecutivo.

Señalábamos una tendencia a la mayor concentración del poder en el Ejecutivo en algunos países. Esta debilidad republicana, producida por la exacerbación del presidencialismo, lo convierte en una suerte de régimen cesarista.

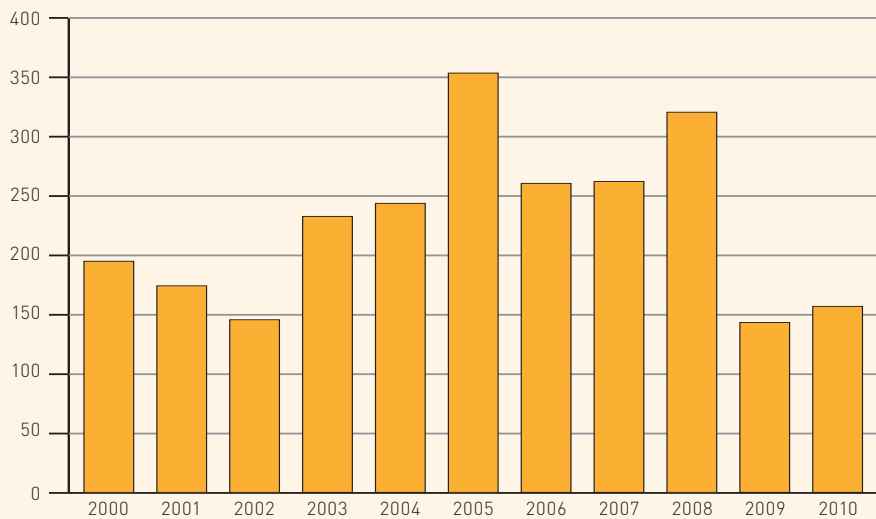
Un ejemplo claro del cesarismo lo podemos ver en cómo se deciden los presupuestos, es decir, los ingresos y los gastos del Estado. Esto no es sólo una cuestión contable o económica. Como también se apuntaba en *Nuestra democracia*, “la organización de las finanzas públicas y del proceso presupuestario está en el corazón de la política y las re-

Gráfica 2 Evolución del precio internacional del petróleo, 2000-2010
(en dólares de 2010 por barril de petróleo crudo)



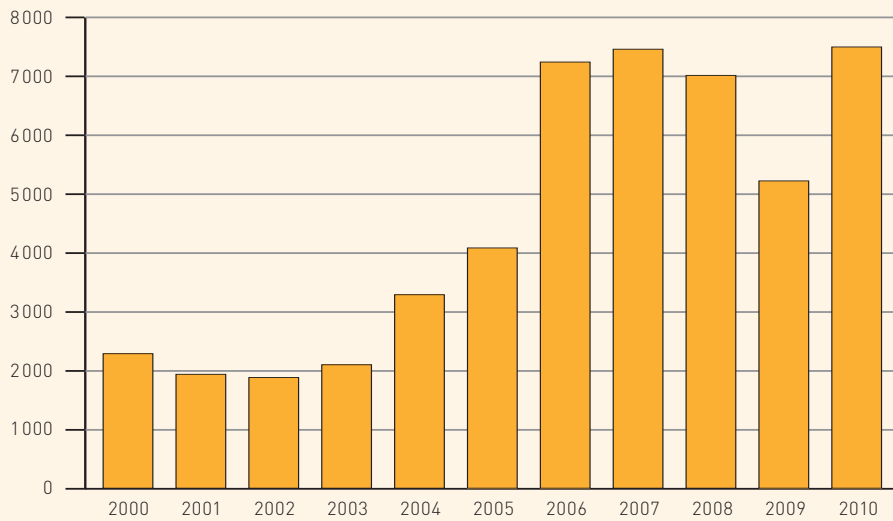
NOTA: Petróleo crudo, promedio de tres precios: Brent fechado, intermedio de Texas Oeste y Dubai Fateh.
FUENTE: Elaboración propia sobre datos del FMI.

Gráfica 3 Evolución del precio internacional del gas, 2000-2010
(en dólares de 2010 por 1000 m³)



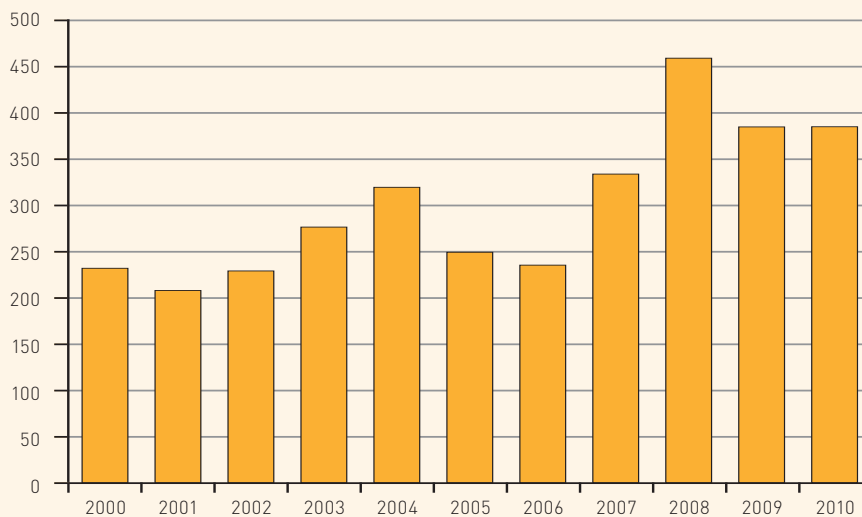
NOTA: Gas natural. Precio al contado en la terminal de Henry Hub en Louisiana.
FUENTE: Elaboración propia sobre datos del FMI.

Gráfica 4 Evolución del precio internacional del cobre, 2000-2010 (en dólares de 2010 por tonelada métrica)



NOTA: Cobre, cátodos grado A.
FUENTE: Elaboración propia sobre datos del FMI.

Gráfica 5 Evolución del precio internacional de la soja, 2000-2010 (en dólares de 2010 por tonelada métrica)



NOTA: Soja de Estados Unidos de América, núm. 2-Amarillo.
FUENTE: Elaboración propia sobre datos del FMI.

laciones de poder” (2010: 137). Al debilitarse las instituciones republicanas de pesos y contrapesos, de independencia entre los poderes del Estado y sus controles, la tendencia cesarista concentra la decisión de quién paga y quién recibe en el Poder Ejecutivo.

La nueva cuota de poder bajo control de los Estados puede facilitar la ampliación de ciudadanía en la región o puede también traducirse en riesgos mayores de cesarismo y corrupción, agravando los viejos déficits de ciudadanía de las nuevas democracias latinoamericanas. Sólo bajo ciertas circunstancias, un Estado más poderoso es un mejor Estado.

Para mayor detalle de estas cuestiones, reproducimos las tablas que presentamos en *Nuestra democracia* sobre los cambios constitucionales y sobre la delegación de facultades y el uso por decretos (PNUD, OEA, 2010: 78, 74).

Tabla 2 Cambios constitucionales en América Latina, 1990-2009

País	Constitución vigente a principios de 1990	Constituciones nuevas	Reformas sustanciales	Otras reformas o enmiendas (1990-2007)
Argentina	1853		1994	
Bolivia	1967	2009	1994	2002, 2004, 2005
Brasil	1988			1992-2007 (cada año)
Chile	1980		2005	1991, 1997, 1999, 2000, 2001, 2003, 2007
Colombia	1886	1991		1993, 1995, 1996, 1997, 1999-2005 (cada año), 2007
Costa Rica	1949			1991, 1993-97 (cada año), 1999-2003 (cada año)
Ecuador	1979	1998 y 2008		1994, 1995, 1997
El Salvador	1983			1991, 1992, 1994, 1996, 1999, 2000
Guatemala	1986		1993	
Honduras	1982			1990, 1991, 1993, 1996-2005 (cada año)
México	1917		1993/1994	1990, 1992-1997 (cada año), 1999-2007 (cada año)
Nicaragua	1987		1995	2000, 2005
Panamá	1972			1993, 1994, 2004
Paraguay	1967	1992		
Perú	1979	1993		1995, 2000, 2002, 2004, 2005
República Dominicana	1966			1994, 2002
Uruguay	1967			1994, 1996, 2004
Venezuela	1961	1999	2009	

FUENTE: Elaboración propia con base en constituciones de los países de la región.

Tabla 3 Facultades legislativas extraordinarias de los presidentes latinoamericanos: uso de poderes de decretos, 1980-2007

País	Presidente (años)	Decretos constitucionales	Decretos delegados	Total
Argentina	Alfonsín (1983-1989)	11	n.r.	11
	Menem I (1989-1995)	151	n.r.	151
	Menem II (1995-1999)	98	43	141
	de la Rúa (1999-2001)	73	83	156
	Duhalde (2002-2003)	151	41	192
	N. Kirchner (2003-2007)	231	58	289
	C. Kirchner (2007-noviembre 2008)	1	1	2
Bolivia	1985-2007	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil*	Sarney (1985-1990)	327	0	327
	Collor (1990-1992)	89	2	91
	Franco (1992-1994)	142	0	142
	Cardoso I (1995-1998)	160	0	160
	Cardoso II (1999-2002)	205	0	205
	Lula I (2003-2006)	240	0	240
	Lula II (2007-noviembre 2008)	103	0	103
Chile	1990-2007	0	0	0
Colombia	Gaviria (1990-2004)	88	53	141
	Samper (1994-1998)	32	46	78
	Pastrana (1998-2002)	16	76	92
	Uribe I (2002-2006)	17	25	42
	Uribe II (2006-noviembre 2008)	6	6	12
Costa Rica	1990-2007	n.d.	n.r.	n.d.
Ecuador	Hurtado (1981-1984)	12	n.r.	12
	Febres Cordero (1984-1988)	21	n.r.	21
	Borja (1988-1992)	13	n.r.	13
	Durán-Ballén (1992-1996)	18	n.r.	18
	Bucaram (1996-1997)	3	n.r.	3
	Alarcón (1997-1998)	16	n.r.	16
	Mahuad (1998-2000)	13	n.r.	13
	Noboa (2000-2003)	1	n.r.	1
	2003-2007	n.d.	n.r.	n.d.
El Salvador	1983-2007	n.d.	n.r.	n.d.
Guatemala	1986-2007	n.r.	n.r.	n.r.
Honduras	1982-2007	n.d.	n.r.	n.d.
México	1980-2007	n.r.	n.d.	n.d.

Tabla 3 Facultades legislativas extraordinarias de los presidentes latinoamericanos: uso de poderes de decretos, 1980-2007 (continuación)

País	Presidente (años)	Decretos constitucionales	Decretos delegados	Total
Nicaragua	1987-1995	n.d.	n.d.	n.d.
	1995-2007	n.r.	n.r.	n.r.
Panamá	1983-2007	n.r.	n.d.	n.d.
Paraguay	1992-2007	n.r.	n.r.	n.r.
Perú	Belaunde (1980-1985)	667	348	1015
	García I (1985-1990)	1338	262	1600
	Fujimori I (1990-1995)	1306	330	1636
	Fujimori II (1995-2000)	507	119	626
	Paniagua (2000-2001)	120	12	132
	Toledo (2001-2006)	204	42	246
	García II (2006-noviembre 2008)	116	128	244
República Dominicana	1980-2007	n.d.	n.r.	n.d.
Uruguay	1985-2007	0	n.r.	0
Venezuela	Herrera Campins (1979-1984)	27	0	27
	Lusinchi (1984-1989)	58	71	129
	Pérez (1989-1993)	7	0	7
	Velásquez (1993-1994)	0	13	13
	Caldera (1994-1999)	13	8	21
	Chávez I (1999-2000)	0	53	53
	Chávez II (2000-2006)	0	50	50
Chávez III (2007-noviembre 2008)	0	65	65	

NOTA: n.r., información no relevante; n.d., información no disponible; * Para Brasil, los datos sobre decretos constitucionales desde 1988 en adelante incluyen sólo el número de medidas provisionales.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos oficiales de los países de la región y con base en las siguientes investigaciones: Schmidt (1998: 118), para Perú en los años ochenta; Crisp (1998), para Venezuela hasta 1999.

Como veremos en los siguientes capítulos, el mayor control del dinero público en el Ejecutivo ha afectado en algunos países el proceso electoral, con grandes diferencias en materia de equidad en la competencia electoral.

2 UNA AGENDA POLÍTICA*

La esencia de la democracia es que los ciudadanos ejerzan influencia sobre los gobiernos a través del libre ejercicio de sus derechos a participar en las elecciones, manifestaciones pacíficas, libertad de expresión y otras formas de actividades políticas. Pero en cualquier sociedad de mercado los recursos con los cuales los participantes pueden competir para influir políticamente son desiguales. La igualdad de derechos no es suficiente para mantener la igualdad de influencia política en sociedades económicamente desiguales.

ADAM PRZEWORSKI, documento del proyecto

¿Cómo hago para hacer campaña que tenga algún grado de inserción cuando compito contra aparatos estatales? Porque no compito contra otros partidos. Compito contra el municipio, la provincia y la nación. ¿Qué puedo hacer si el único dinero que tengo es mi salario?

Legisladora local en Argentina, entrevista para el proyecto

De lo que todos saben y poco se habla

Todos saben que para hacer política se precisa dinero: para organizar campañas electorales, para sondear la opinión pública, para atraer a sus partidarios a las urnas, para persuadir a los indecisos. Todos saben que a través de la necesidad de dinero de la política, aquellos que lo poseen pueden ejercer una influencia excesiva, con consecuencias considerables para nuestras democracias. Sin embargo, a pesar de la importancia de esta cuestión, es un tema oculto en el debate político en nuestros países. El tema del dinero parece escamoteado de la agenda pública.

El objetivo de la democracia es lograr el mayor bienestar del mayor número de habitantes de una sociedad. Desde nuestra perspectiva, la idea de bienestar consiste en el goce efectivo de los derechos civiles, políticos y sociales de los cuales son portadores los individuos.

Estos derechos están presentes en las normas positivas. Pero no son graciosamente concedidos. El goce efectivo y generalizado de los derechos en una sociedad no es un fenómeno espontáneo. Históricamente, las sociedades han desarrollado relaciones de

* Se han utilizado todos los documentos elaborados por los colaboradores académicos para el proyecto.

dominación, en las que ciertos sectores sociales imponen sus intereses y preservan sus privilegios.

La asimetría de riqueza y, consecuentemente, de poder constituye el principal obstáculo para la difusión de bienestar.

La democracia es una novedad en nuestra historia. Para lograr su fin, el bienestar, deben alterarse las asimetrías de poder para que los derechos sean efectivamente gozados por el mayor número posible de habitantes. La organización responsable de esta tarea reside en el Estado, que debe actuar para hacer efectiva la voluntad de la mayoría social en el marco del Estado democrático de derecho, entendiendo por tal la sujeción a las normas y a los controles republicanos.

El poder del Estado en democracia se deriva de las tres formas básicas de legitimidad política que ya hemos mencionado: su **origen** en elecciones periódicas, libres y transparentes; su **ejercicio**, organizado a través de las instituciones republicanas de gobierno, y su **fin**, de ampliación de bienestar.

Es lógico entonces que los que verán su bienestar afectado por estas decisiones procuren influir en ellas. Es esencia de la democracia que los ciudadanos influyan en la política, ejerciendo su derecho a elegir y ser elegido, a expresarse, a manifestarse, a hacer política.

Pero la política es cada vez más dependiente del dinero y, por tanto, lo que cada uno de los ciudadanos puede aportar es desigual.

A través del dinero, ciertas minorías pueden tener un peso determinante en las elecciones y en el ejercicio del gobierno, al bloquear la reducción de las asimetrías de poder y al preservar sus privilegios. La contradicción entre el fin de la democracia, el bienestar y los intereses que se afectan se torna severa.

Quienes tienen el poder a través de la concentración de dinero intentan que las democracias en nuestra región alteren lo menos posible las relaciones de poder preexistentes, manteniendo las apariencias.

Esta es, nada menos, la dimensión que tiene la cuestión del dinero y el poder en el funcionamiento de la democracia. Es un tema central para la construcción permanente de legitimidad de nuestras democracias, y sin embargo no ocupa el lugar que debería en la agenda política de nuestros países.

Dinero y política: una persona, ¿un voto?

La creciente influencia del dinero desnaturaliza los principios básicos democráticos. ¿Hasta dónde es compatible la desigualdad socioeconómica con la igualdad política establecida por el principio “una persona, un voto”?

Esta influencia creciente del dinero en el proceso democrático se expresa de múltiples formas.

1. *La propiedad privada.* A la hora de considerar la influencia del dinero, no debemos considerar exclusivamente el proceso político. Las decisiones de los dueños del capital afectan los niveles de inversión y empleo en una sociedad. Los ingresos del Estado, a través de impuestos o endeudamiento, son alterados por estas decisiones. En nuestras sociedades, las finanzas públicas dependen del capital.

Quienes compiten en las elecciones y quienes ocupan los cargos públicos —sean funcionarios del Ejecutivo o legisladores— tienden a excluir de sus decisiones y de su agenda política aquellos temas que pueden provocar el rechazo de los dueños del capital. Los ciudadanos votan por un candidato para que éste logre que haya igualdad de oportunidades para todos, pero el elegido termina muchas veces haciendo exactamente lo contrario, por cuidar los intereses de quienes toman las decisiones económicas, de quienes, en cierta manera, depende.

Ignorar las limitaciones económicas de la soberanía popular esconde un rasgo común de las democracias. Quienes hacen política saben de las potenciales consecuencias de los cambios en las decisiones privadas de inversión. También saben que los sectores que concentran el dinero son los que mayor capacidad tienen para financiar las campañas electorales y quienes los presionarán cuando ocupen los cargos públicos.

La democracia busca ejecutar la voluntad mayoritaria, pero a menudo lo hace en sociedades donde el futuro de todos depende de las decisiones de quienes controlan los recursos productivos. Éste es un tema extremadamente delicado, en el que la radicalización de posiciones puede llegar a cuestionar principios básicos de nuestras sociedades. Sin embargo, huir del debate es mucho más peligroso que enfrentarlo. No fue ocultando las oposiciones entre los intereses minoritarios y la voluntad de la mayoría como las sociedades avanzadas han ido resolviendo esta cuestión.

2. *El dinero y los candidatos.* Las campañas electorales se han ido centrando cada vez más en el costo que representan y en la competencia de los partidos por obtener más dinero. Los recursos de los grandes contribuyentes privados y del mismo Estado influyen en las condiciones de esta competencia al favorecer a determinados candidatos y perjudicar a otros. El dinero se vuelve decisivo en la agenda de campaña: se habla de algunos temas pero otros son omitidos. **La influencia excesiva del dinero es aún más perjudicial para la democracia cuando su origen es ilícito, pues permite que el crimen organizado pueda tener acceso al poder político.**

3. *El dinero y los funcionarios y legisladores.* Quienes ocupan cargos públicos están expuestos a la influencia del dinero. Sea porque deben devolver el financiamiento recibido durante la campaña, sea porque reciben la presión del *lobby* o, incluso por corrupción, las decisiones de funcionarios y legisladores pueden favorecer los intereses del dinero concentrado.

La influencia desigual del dinero privado en la política tiene varios efectos corrosivos en la democracia:

- mantiene y hace más perdurable la desigualdad económica y social;
- desalienta la participación política y el interés de los sectores más pobres, ya que perciben su participación como algo de poca importancia; al ver que las políticas son influenciadas por grupos de interés especial, ni siquiera participan en ella;
- reduce la posibilidad de que los ciudadanos incidan en las elecciones; se incrementa el costo de la competencia política, y
- debilita la confianza social en las reglas del juego político, no sólo entre el público en general, sino también entre los mismos actores políticos.

El ciudadano, sus demandas, su voto, aparecen crecientemente desplazados en su capacidad para incidir sobre el gobierno. El dinero va reemplazando las demandas sociales. La desigualdad socioeconómica generalmente juega en favor de los dueños de los recursos y mina la posibilidad de los débiles de hacer oír su voz.

Desafíos

Así, el tema del dinero y la política presenta múltiples cuestiones y complejidades. Este informe no pretende agotar esta cuestión; abordamos los temas centrales que hemos seleccionado a partir de los documentos solicitados a expertos. A nuestro juicio éstos son temas que deberían formar parte de la agenda política de nuestros países.

Es necesario promover el conocimiento público del tema que nos ocupa, descorrer el velo de un escenario que todos conocen pero que pocos están dispuestos a mostrar y discutir.

1. ¿Cómo obtener la información necesaria?

Con excepción de Estados Unidos, es imposible conocer cuánto se recauda y se gasta debido, entre otras razones, a los siguientes determinantes:

- los mecanismos de monitoreo y la aplicación de sanciones son ineficientes;
- la dimensión subnacional de lo electoral, relevante particularmente en los países federales, se conoce poco, y
- no se da suficiente atención a los descuentos otorgados a los candidatos que contratan mucho volumen, o a los donativos en especie.

La falta de información plantea serias dificultades para enfrentar algunos de los otros desafíos, como la concentración del financiamiento privado en grandes empresarios o la influencia obtenida por dinero de origen ilegal.

2. ¿Cómo reducir el poder de los grandes contribuyentes?

El financiamiento privado es más importante que el público en términos de cantidad y facilidad de otorgamiento.

En Estados Unidos y Canadá los pequeños donantes tuvieron un papel visible. En el ciclo electoral 2007-2008 en Estados Unidos, quienes proveyeron menos de 1 000 dólares* representaron 45% de los recursos privados. Sin embargo, el gasto de las empresas privadas en el *lobby* o cabildeo es mayor que su contribución a las campañas electorales.

En cambio, en la mayor parte de América Latina los contribuyentes privados forman un grupo cerrado y mayormente empresarial. Particularmente, los dueños de los canales privados de televisión, mediante descuentos selectivos aplicados a sus tarifas, se han convertido en importantes financistas de las campañas.

3. ¿Cómo responder al asalto del narcotráfico y el crimen organizado?

La opacidad de los orígenes del financiamiento privado y su uso hace muy factible la participación en política del crimen organizado.

El financiamiento ilícito de la política tiene varias modalidades:

- El dinero entregado es legal, pero se ofrece a cambio de promesas de favores especiales. Un caso particular es el traspaso circular de funcionarios entre sector público y privado, la llamada “puerta giratoria”.
- El dinero es de origen ilegal. El narcotráfico, el enriquecimiento ilícito y el lavado de activo tienen una creciente incidencia en algunos países de la región. Las pandillas juveniles, en particular las maras, y los carteles de la droga dominan territorios, incluso por encima del poder estatal.
- La coopción del Estado, que consiste en la infiltración del crimen organizado en el ámbito de poder.
- Establecimiento de organismos paramilitares que ayudan a la coopción del Estado a través del dominio violento de grupos opositores.

El financiamiento ilícito tiene particular relevancia a nivel local porque la cooptación de las instituciones nacionales es más difícil y costosa. Aun con los

* A menos que se especifique otro tipo de moneda, toda mención a dólares en este informe se refiere a dólares estadounidenses.

beneficios de la descentralización política en América Latina, es preciso no olvidar sus posibles riesgos al facilitar la cooptación de elecciones e instituciones locales por parte del crimen organizado.

4. ¿Cómo lograr que el financiamiento público asegure mayor equidad?

A pesar de la baja estima de la opinión pública por las principales instituciones políticas, los subsidios estatales son ya parte integral de la mayoría de la legislación electoral en el continente. La legislación correspondiente es muy heterogénea aunque casi universal. Sólo Venezuela no tiene financiamiento público. En la gran mayoría de los países, el grueso del financiamiento público es dinero efectivo dirigido, total o parcialmente, a apoyar las actividades electorales de partidos y candidatos.

Los subsidios electorales presentan significativas variaciones en términos del momento del desembolso, las reglas de acceso a los fondos, los principios de distribución y los montos. Las maneras son tan variadas como las sumas que se otorgan.

La dispersión que existe en cuanto a los montos en el hemisferio es considerable. Únicamente Uruguay, Costa Rica, Panamá, México y República Dominicana superan el nivel de cinco dólares por votante, que a escala internacional no estaría ni lejanamente entre los más elevados del mundo. Esto lleva a los partidos y candidatos a depender de las fuentes privadas de financiamiento.

El financiamiento público toma fisonomías diversas, por ejemplo, exenciones de pagos o franjas gratuitas de medios. Puede darse antes de las campañas o como reembolso de gastos realizados durante ellas. La distribución del financiamiento público reviste también varias modalidades: según el número de votos o de escaños obtenidos, por ejemplo.

Los montos del financiamiento público y cómo se distribuye influye decisivamente en la equidad de la competencia electoral.

5. ¿Cómo evitar que el Estado esté al servicio del partido oficial?

En varios países de América Latina y el Caribe, más allá del financiamiento público, los partidos políticos que gobiernan tienen a su disposición el acceso a los recursos del Estado, lo cual altera la equidad en la competencia electoral.

Los recursos estatales son utilizados en ocasiones durante las campañas para fomentar el clientelismo, la propaganda oficial, las inauguraciones de obras públicas, el uso de medios de comunicación públicos o poniendo la estructura administrativa estatal al servicio del partido oficial.

Las regulaciones sobre financiamiento privado y público orientadas a ofrecer igualdad de oportunidades en las elecciones pierden sentido si no se considera este aspecto, que cobra relevancia ante los mayores recursos públicos gracias al *boom* económico.

6. Caribe: ¿cómo introducir la necesidad de la regulación?

Si bien ha existido una fuerte tradición democrática en los países caribeños, la carencia de regulación facilita la influencia de factores que ponen en peligro el desarrollo de una verdadera democracia, representativa de todos los sectores de la sociedad, al abrir la puerta a la corrupción, el favoritismo y la exclusión de los menos poderosos, económicamente hablando. Dentro de este contexto podemos entender el surgimiento del “Don” (el jefe o cabecilla de una pandilla) en varios países, y su creciente vinculación con el Estado y los partidos políticos. El crimen organizado ha podido corromper instituciones claves del Estado, como la policía y a algunos elementos de la burocracia y de los partidos políticos.

Hay cinco características centrales en la región en el tema que nos ocupa:

- ausencia de un marco legal adecuado;
- dependencia exagerada del financiamiento privado;
- ausencia de dinero estatal en el financiamiento de partidos y campañas;
- dominio de los partidos oficialistas en el financiamiento, y
- contribución insignificante de la membresía partidista al financiamiento.

La influencia del clientelismo y del crimen organizado en la política de algunos países del Caribe señala la urgente necesidad de crear leyes que garanticen una mayor transparencia en el régimen del financiamiento de los partidos políticos y las campañas.

7. América Latina: ¿cómo superar la ilusión de la regulación?

En América Latina han proliferado las normas que pretenden regular el financiamiento de las campañas electorales. Sin embargo, su eficacia es baja.

Existe una brecha considerable entre la realidad del financiamiento de la actividad política y lo que la ley dice respecto de él. Es una brecha distinta en cada país. Con algunas excepciones, el problema siempre es la opacidad. Las leyes no garantizan que el financiamiento se otorgue o se use debidamente ni menos aún que sus cifras o modos de empleo sean de conocimiento público.

Un problema mayor es suponer que las normas que regulan el financiamiento de la política resuelven gran parte de los problemas y distorsiones. Se crea la ilusión de que la cuestión está resuelta.

Es necesario introducir en el debate qué tipo de organismo electoral se establece y en qué condiciones de funcionamiento.

8. ¿Cómo tener más pluralismo en los medios de comunicación?

La mayor parte del financiamiento se gasta en los medios de comunicación, especialmente en televisión. Éstos juegan hoy más que nunca un papel decisivo en la posibilidad de democratizar a los países de América Latina.

En las últimas tres décadas de democracia en la región, se afianzaron las condiciones para la práctica periodística y, en rasgos generales, la expresión pública en los medios. A pesar estos avances, persisten algunos obstáculos preocupantes:

- Una gran cantidad de empresas de prensa es controlada por unos cuantos grupos económicos. La mayoría de las frecuencias de radiodifusión permanece en manos privadas. Los diarios más influyentes y los canales de televisión están en poder de grandes grupos económicos.
- El Estado conserva un papel predominante gracias al control de recursos que afectan las economías de los medios. El manejo discrecional de fondos públicos en los países hiperpresidencialistas propicia el favoritismo, el cual socava las bases del periodismo genuino. La empresa de medios “no puede” criticar a quien otorga una fuente sustancial de la publicidad, las licencias de transmisión y los créditos bancarios sin que se vea afectada por ello.

9. ¿Las mujeres también sufren discriminación en el financiamiento político?

Es frecuente que las dirigentes políticas atribuyan las dificultades para acceder a las posiciones de poder a la falta de dinero, especialmente durante las campañas electorales.

A la vez que representa un significativo desarrollo democrático, la cada vez mayor participación política de la mujer no deja de plantear algunos obstáculos inherentes a su condición; entre ellos destaca el de saber hasta qué punto se hallan en posibilidad de acceder a los mismos recursos económicos que acompañan la actividad política de los hombres.

Los pocos datos que existen al respecto apuntan a la desigualdad. Probablemente una de las primeras tareas que haya que efectuar es obtener una base informativa sólida acerca de la dimensión y característica de la discriminación de género en el financiamiento político.

¿Por qué las mujeres tienen menos posibilidades para recaudar fondos? Hay algunas probables respuestas: causas sociales, finanzas personales, asuntos familiares. Puede ser también que los procedimientos partidistas en la elección de candidatos sean menos eficientes o que no haya mujeres en los órganos partidarios encargados de la recaudación y distribución de fondos.

La igualdad de género debe cobrar mayor relevancia al legislar sobre las mecánicas de acceso a los recursos para campañas políticas. En este sentido, conviene priorizar algunas cuestiones:

- ¿quién recibe los fondos y quién se hace responsable de ellos?;
- ¿de dónde provienen los fondos?;
- la modalidad de los financiamientos públicos: dinero o especie;
- la publicidad en medios;
- financiamiento privado, y
- transparencia y rendición de cuentas.

Recomendaciones

Todos los desafíos presentados aquí se pueden afrontar. Por ello, ofrecemos, a modo propositivo, algunas recomendaciones. Lo hacemos con la plena conciencia de que los instrumentos democráticos de la transformación social —la política, los partidos políticos, el Estado y las organizaciones sociales— son los que podrán producir los cambios necesarios.

Planteamos dos tipos de recomendaciones que varían según la realidad nacional de cada país. En primer lugar, algunos países —especialmente en el Caribe— requieren reformas legales que incrementen la regulación sobre el financiamiento de la actividad política. También son necesarias reformas legales que reduzcan la influencia de grandes grupos económicos y del partido oficial. En segundo lugar, recomendamos el fortalecimiento de los organismos electorales para que puedan obtener más información sobre qué sucede entre el dinero y la política, para hacer cumplir en la práctica lo que ya está en los textos legales.

La normativa promovida en México por el IFE en materia de financiamiento de la propaganda política fue un paso, que si bien produjo polémicas, es una iniciativa que tal vez podría adoptarse en otros países de la región.

Financiamiento ilícito

El financiamiento público ha sido eficaz para abrir la política y permitir nuevas opciones, pero no necesariamente para frenar el financiamiento ilícito. La proliferación de regulaciones no es la clave para mitigar las causas y el desarrollo del fenómeno.

Pese a las dificultades de llevarlas a efecto, hay casos exitosos de buenas prácticas. En Colombia, la Constitución de 1991 implantó un mecanismo de pérdida rápida de la investidura de los congresistas y otros servidores electos. Hasta el año 2004, se habían

presentado 378 demandas, de las cuales 41 terminaron con la inhabilitación vitalicia de los congresistas inculcados.

En 2009 comenzó a regir la figura de “silla vacía”, que establece sanciones al partido político, no sólo al candidato: cuando se dictare orden de aprehensión contra un funcionario elegido por voluntad popular, por los delitos de pertenencia, promoción o financiación de grupos paramilitares, narcotráfico o delitos de lesa humanidad, no será reemplazado por otro miembro del mismo partido.

Para reducir la influencia de las actividades ilegales en la política, presentamos diez recomendaciones en materia de financiamiento de los partidos y las campañas:

- Cuenta bancaria única, sin reserva bancaria, y que pueda ser consultada en línea por el organismo electoral; en ella deberán depositarse, sin excepción, todos los aportes y debitarse todos los gastos. Cualquier suma por fuera se considerará ilegal.
- Establecimiento de un límite global para cada candidato o partido —calculados en función, por ejemplo, del PIB—, así como límites a cada donación.
- Acreditación de un tesorero único con todas las responsabilidades.
- Prohibir los aportes de contratistas del Estado.
- La repartición de bienes públicos en especie (*v.g.* espacios en televisión) debe hacerse mediante un sistema mixto: una base igualitaria y el resto en función de la fuerza electoral.
- Considerar la prohibición, o al menos la severa restricción, de avisos pagados (*spots*) en medios electrónicos masivos, o al menos en la televisión.
- Fortalecimiento del organismo electoral a fin de que cuente con la infraestructura técnica que le permita aplicar efectivamente la ley. El control del organismo electoral debe concentrarse en los mayores disparadores del gasto. La televisión es uno de los mayores receptores de gasto electoral que, además, es posible controlar de manera detallada.
- Divulgación de los ingresos y gastos realizados en épocas predeterminadas durante la campaña y no sólo después de la elección. Esto se facilita si se exige un presupuesto inicial a cada candidato o partido.
- La ley no es la única herramienta. Hay elementos culturales y pedagógicos que deben ser tenidos en cuenta. El papel de la sociedad civil es importante.
- Regulación del *lobby* o cabildeo. En la actualidad su práctica en Latinoamérica, donde se sabe que existe, resulta particularmente inconveniente porque carece de fronteras explícitas.

Hacia una mayor regulación

En el Caribe, tres acontecimientos recientes brindan esperanza:

1. En julio de 2011, el gobierno de Barbados presentó al parlamento su Ley de Prevención de la Corrupción de 2010 (Prevention of Corruption Act of 2010).
2. La legislación modelo de la OEA sobre Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales (se trató en septiembre de 2010 en Jamaica).
3. El debate realizado en Jamaica en julio de 2011 sobre las recomendaciones de la Comisión Electoral de Jamaica acerca de la reforma del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

En las propuestas que ha elevado recientemente al Parlamento, la Comisión Electoral de Jamaica (ECJ, por sus siglas en inglés) identificó diversas áreas clave de preocupación respecto de la legislación existente y recomendó una serie de cambios diseñados para resolver las deficiencias actuales.¹ Se trata de los siguientes:

- *Inexistencia de un requisito legal o constitucional de registro de los partidos políticos.* En la región los partidos políticos no han recibido reconocimiento constitucional ni legal; pero, en cambio, muchas constituciones han reconocido a los candidatos como competidores en las elecciones. El informe del Parlamento de Jamaica de 2010 buscó remediar esta situación al recomendar que todos los partidos políticos estuvieran registrados, con el requisito de que la Comisión Electoral mantuviera un registro de todos los partidos. Esto también representa un paso importante en lo que hace a la aceptación, a nivel constitucional y legal, de los partidos políticos como actores esenciales del sistema democrático. Y aún más importante, ofrece la posibilidad de que un organismo electoral independiente controle el flujo de dinero que ingresa a los partidos políticos, al eliminar esta deficiencia esencialmente negativa.
- *Dificultad de realizar un seguimiento del gasto electoral antes del día de la nominación.* La propuesta presentada por la ECJ requiere que los partidos políticos identifiquen ante la Comisión a todos los concejales, los miembros del parlamento, los concejales provisionales, la persona a cargo del distrito electoral y el presidente del distrito electoral, y que rindan cuentas del gasto electoral anualmente. La intención es controlar y conocer el gasto electoral, información que, hasta ahora, el organismo electoral no ha podido conocer.

¹ El 20 de octubre de 2006, el Senado de Jamaica aprobó la Ley de la Comisión Electoral (provisional) (Electoral Commission Act) de 2006, que anteriormente había sido aprobada en la Asamblea. Su aprobación exitosa en el Senado abrió camino para la creación de la ECJ, responsable de proteger el proceso electoral de “la dirección, la influencia y el control inmediatos del gobierno, que pueden actuar en detrimento de las personas con puntos de vista opuestos y que podrían participar en el proceso”.

- *Dependencia de los partidos políticos de fuentes privadas de financiamiento.* La propuesta introdujo el principio de financiamiento público para los partidos políticos registrados que hubieran obtenido un límite de 5% de los votos nacionales o bien que hubieran obtenido un mínimo de 50 000 firmas. En un contexto de un sólido bipartidismo y de dificultades de los partidos minoritarios, el requisito propuesto de 5% para facultarles a obtener financiamiento reduciría parcialmente la tendencia que favorece que haya dos partidos dominantes.
- *En términos generales, la legislación existente requiere que solamente los candidatos declaren sus gastos ante la oficina electoral.* La propuesta requiere que todos los partidos políticos presenten un presupuesto anual a sus miembros y, después del primer año, informes anuales auditados acerca de sus operaciones financieras. Esto daría más transparencia y permitiría controlar y monitorear el flujo de dinero de los partidos políticos.
- *La ausencia de un requisito para la divulgación de los aportes efectuados a los partidos políticos y los candidatos.* Según la propuesta, todos los aportes de cantidades que superen la suma de 1 163 dólares deben ser declarados ante la ECJ por el partido político que los recibe y el donante. El requisito de las declaraciones ante el organismo competente que corresponda, que cuente con el personal apropiado, podría dejar al descubierto el tan necesario nexo entre las donaciones y el tráfico de influencias que, en el entorno actual, los funcionarios electorales no pueden controlar ni exponer.

El 19 de julio de 2011 comenzó a debatirse en la Asamblea de Barbados la cuestión de la Ley de Prevención de la Corrupción de 2010 (Prevention of Corruption Act 2010). Esta ley estipula que los partidos políticos deben realizar una declaración ante la Comisión de Prevención de la Corrupción (Prevention of Corruption Commission) de todas las personas que aportan dinero. El artículo 17 de la ley señala lo siguiente:

1. El secretario de un partido político que participa en elecciones generales deberá presentar, en nombre de ese partido, una declaración en la que incluya el nombre y domicilio de cada persona que aporte dinero al partido.
2. La declaración deberá incluir todos los aportes que se efectúan dentro de los dos años anteriores a las elecciones generales y dentro de los seis meses posteriores a éstas.
3. Un líder político, presidente, presidente del directorio o secretario de cualquier partido político a quien se hace referencia en el inciso (1), que no garantice la presentación de una declaración de conformidad con los incisos (1) y (2), es culpable de un delito y recibirá condena dictada por un tribunal con jurado, consistente en una multa de 500 000 dólares de Barbados (250 000 dólares estadounidenses) o encarcelamiento durante el término de cinco años, o ambos.²

² Véase la Ley de Prevención de la Corrupción de 2010.

La nueva legislación propuesta busca por primera vez incluir a los partidos políticos, y representa por lo tanto un hito importante en el desarrollo de un entorno normativo más riguroso. Entre otras cosas, dispone la creación de un organismo normativo independiente (la Comisión de Prevención de la Corrupción), que contará con facultades de investigación. Asimismo, la ley establece un nivel apropiado de sanciones. Sin embargo, no se marcan límites al financiamiento de la política ni se aborda el uso del dinero público.

Para el caso del Caribe, la OEA ha presentado un modelo de legislación en Jamaica en 2010 sobre Registro y Regulación de los Partidos Políticos. Presentamos a continuación algunos aspectos relevantes.

Establecimiento de una Comisión de Partidos Políticos

Se propone el establecimiento de una Comisión de Partidos Políticos autónoma como principal organismo de reglamentación para la supervisión de los partidos políticos y sus finanzas. La propuesta de crear un organismo de fiscalización independiente está diseñada para evitar los riesgos de los organismos partidistas que, en consecuencia, pueden carecer de la voluntad política de asumir sus obligaciones de manera imparcial.

Registro de los partidos políticos

Se propone que la Comisión cree y conserve un registro público de los partidos políticos. La legislación pretende que los partidos registren a su vez a sus candidatos, quienes estarán “certificados” por esos partidos, aun cuando posteriormente no sean elegidos. El proyecto de ley también dispone el derecho de la Comisión a negarse a registrar partidos políticos por motivos de falsificación de información, si el partido parece respaldar o incitar el odio o la violencia, o bien en caso de existir confusión acerca de la titularidad de símbolos del partido o cuando más de una entidad presenta símbolos similares.

Donaciones a los partidos políticos

El proyecto, basado en la premisa de la creación de un modelo híbrido que combine financiamiento público y privado, incluye una cantidad de elementos relacionados con la necesidad de divulgar la identidad de los donantes, lo cual se considera una obligación. La propuesta prohíbe específicamente todas las donaciones en efectivo o especie de personas que no son ciudadanos, gobiernos, organismos o partidos políticos extranjeros, organizaciones internacionales, asociaciones de empleadores y empleados y determinadas categorías de donantes anónimos, organismos gubernamentales o del Estado, compañías que cotizan sus acciones en bolsa o personas jurídicas.

Requisitos contables y de divulgación

El proyecto incluye la obligación de que cada partido político rinda cuenta de los ingresos y gastos de su campaña a la Comisión de Partidos Políticos.

Reducción del elemento de dependencia excesiva de las donaciones privadas y creación de una competencia más leal

Se propone el establecimiento de financiamiento público para complementar el financiamiento privado, no para reemplazarlo. A menos que el financiamiento público sea cuidadosamente planeado, la tendencia a marginar a los partidos minoritarios y la dominación del proceso político por parte de un partido político durante periodos prolongados pueden reforzar una situación ya de por sí desigual, en la que los partidos más nuevos y los minoritarios tienen oportunidades limitadas de ingresar, y aún menos de ocupar un espacio político importante dentro del sistema. Los modelos para asignar fondos pueden seguir de modo complementario los principios de proporcionalidad, según el porcentaje de bancas obtenido, y el de equidad, que fija una asignación mínima para los partidos con representación parlamentaria y evita que los partidos políticos dominantes se beneficien en exceso.

Al igual que las disposiciones estipuladas para regir la rendición de cuentas de las fuentes privadas de financiamiento, es necesario dar cuenta de todo el financiamiento del Estado de manera apropiada. En esa medida, el proyecto de ley requiere que los partidos políticos preparen una declaración en la que consignen no solamente todas las cantidades que el partido político recibió del fondo sino también los propósitos para los cuales se utilizó. A fin de garantizar que las normas no sólo se implementen sino que también se cumplan, se daría a la Comisión de Partidos Políticos el nivel apropiado de autonomía de los partidos y de los órganos de administración políticos. Esto se garantizaría por medio del método de designación y suscripción y un nivel de independencia financiera.

Uso de los recursos del Estado

El uso de los recursos del Estado es una cuestión en extremo delicada y los partidos políticos de la oposición sistemáticamente afirman que los partidos gobernantes tienen una ventaja injusta respecto de ellos.

El proyecto estipula específicamente la prohibición del uso de los recursos del Estado. En caso de que se utilice un edificio gubernamental para celebrar un acto político de un partido o candidato, todos los demás partidos políticos o candidatos registrados tendrán derecho a utilizar ese edificio gubernamental. Sin embargo, es difícil prever la capacidad de la Comisión de Fiscalización de regular o supervisar de manera adecuada el uso de los edificios gubernamentales para los fines de los partidos.

Los medios de comunicación

La cobertura que cualquier partido político recibe en los medios privados depende de las finanzas de los partidos. Más importante es el abuso que el partido gobernante hace de los medios de comunicación del Estado, los que con frecuencia se utilizan como herramienta de propaganda política. Muchos partidos políticos de la oposición se han quejado de la condición de privilegio de la que gozan los partidos gobernantes en lo que respecta al tiempo de transmisión, y hacen hincapié en la desigualdad esencial que existe entre ellos.

La propuesta prevé el derecho de todos los partidos políticos a acceder a los medios del Estado basándose en los mismos términos y condiciones. También exige a estos medios que sean equilibrados e imparciales en lo que respecta a la presentación de información. No obstante, los medios privados —que aún dominan en la región— son los más difíciles de regular.

El acceso de las mujeres al financiamiento

En algunos países de las Américas, la necesidad de garantizar el acceso de las mujeres al dinero ha dado lugar al surgimiento de iniciativas privadas o a nivel partidario. En primer lugar, en el largo plazo las reformas sobre el acceso de las mujeres al dinero para la actividad política requieren cambios profundos. A pesar de los avances logrados en la región, persisten niveles de discriminación contra las mujeres en sus derechos económicos y sociales, condiciones previas para la inserción efectiva en la vida política. La mayor igualdad de género en la participación política será una realidad cuando se modifiquen las condiciones culturales, económicas y sociales de contexto que imponen barreras paralegales a la participación.

Un segundo campo de acción es el partido político. La actividad política empieza mucho antes del proceso de nominación de candidatos. La mujer tiene que insertarse en los órganos de decisión de los partidos, ganar espacios de gobierno que luego le faciliten, con su presencia normal y aceptada, el acceso a los recursos del partido y el control de la distribución interna. Los partidos, como hemos visto, pueden además generar sus propios mecanismos de financiamiento igualitario con los cuales sortear el problema y, además, generar prácticas que puedan incluso utilizarse como un activo del partido en la competencia electoral.

En tercer lugar, es necesario mejorar la regulación del financiamiento de la política. Se pueden adoptar normas de financiamiento público orientado o asignación de espacios en la franja gratuita de publicidad en medios. También se pueden instrumentar, dependiendo de las características de cada sistema legal, franquicias o beneficios impositivos para los aportes privados a candidatas. Otra medida tendiente a reforzar el cumplimiento de las normas es prever sanciones específicas de pérdida o disminución del financiamiento público si los partidos no distribuyen equitativamente los fon-

dos entre las líneas internas o no cumplen con la asignación de recursos de financiamiento orientado. Se pueden generar incentivos (por ejemplo, un aporte extra de fondos públicos) para los partidos que más candidatas presenten, que más espacio les asignen en la propaganda electoral o que provean mecanismos especiales de financiamiento (por ejemplo, créditos para gastos de nominación de candidatas, subvenciones para cubrir gastos específicos por tareas que normalmente están a cargo de las mujeres pero que a la hora de hacer política implican un gasto extra, como el cuidado de niños o personas mayores, entre otros). Combinado con el trabajo legislativo, resulta indispensable el fortalecimiento de los organismos de control.

Es conveniente trabajar en los mecanismos de transparencia en el financiamiento. Muchas veces, el problema que enfrentan las candidatas en materia de acceso a los recursos no tiene que ver con su capacidad de recaudación sino con la existencia de prácticas distorsionadas del financiamiento público o privado o con el abuso de los recursos públicos con fines proselitistas.

Finalmente, se pueden formular estrategias creativas de recaudación de fondos, diseñadas específicamente para candidatas. Por ejemplo, algunos autores destacan que las mujeres están ligadas a sus comunidades de pertenencia para la recaudación de fondos, y que esas comunidades de mujeres son más proclives a donar tiempo y trabajo y no tanto dinero, al contrario de lo que sucede con los donantes varones (Tovar, 2007: 8). Otro rubro es la utilización de internet como mecanismo de recaudación, especialmente para captar a pequeños donantes. Estos medios ofrecen ventajas significativas por su bajo costo de operación, su alcance masivo y la posibilidad de operar mediante campañas de rápida circulación.

En Estados Unidos, Emili's List colabora con las candidatas para corregir sus desventajas en materia de acceso al financiamiento necesario para instalarse y competir exitosamente. En Canadá, el New Democratic Party, por ejemplo, ha implementado un sistema de créditos para la etapa de nominación de candidaturas, orientado a las mujeres y a los representantes de minorías.

En América Latina, algunos partidos políticos han ideado mecanismos para enfrentar el déficit de financiamiento que afecta a las mujeres. En Costa Rica, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Acción Ciudadana (PAC) han incorporado a sus estatutos normas sobre la asignación de recursos a la capacitación de género, incluso más ambiciosas que las que la ley establece. En El Salvador, las candidatas del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) organizaron en 2007 una estrategia de recolección colectiva de fondos para promover las candidaturas femeninas. En Panamá, la Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias (Aparlexpa) desarrolla actividades de capacitación y entrenamiento para fortalecer la capacidad de recaudación y acceso a fondos de las candidatas. **En 2009, Brasil introdujo un mecanismo novedoso: la asignación específica de un porcentaje de la franja gratuita en medios con destino a las candidatas.** La medida es un avance importante ya que el rubro de publicidad es uno de los que más recursos demandan. Sin embargo, el reparto

todavía no es igualitario sino un piso mínimo garantizado de 10% de la franja asignada al partido.

Si se analizan los debates y las propuestas de reforma, se advierte la tendencia a la utilización del financiamiento público como mecanismo de compensación de disparidades, para lo cual se propician sistemas de aporte diferenciado en función del género.

Veamos a continuación algunas de las áreas del régimen de financiamiento de la política que pueden tener incidencia en la igualdad de género en la representación, o que suelen proponerse como mecanismos adecuados para lograr ese objetivo.

a) El financiamiento público

Un aspecto importante relacionado con el financiamiento público es cuál es el sujeto del sistema legal. **Cuando el eje del sistema de financiamiento es el partido y no cada candidato, si no hay mecanismos que garanticen internamente el reparto equitativo de los recursos pueden generarse desventajas para las candidatas.**

La participación de mujeres en los órganos partidarios que distribuyen los fondos puede contribuir a disminuir el problema. Otra posibilidad es la de establecer reglas (a nivel de ley o bien propias del partido) que establezcan las pautas para una distribución no discriminatoria de los fondos públicos entre todos los candidatos. La asignación directa de los fondos a los candidatos favorece a las candidatas mujeres en la recepción del financiamiento público.

Si se pretende compensar la supuesta diferencia en la capacidad recaudatoria, es desaconsejable adoptar un sistema de financiamiento público mediante reembolso de gastos. En estos sistemas los candidatos deben hacer frente a los costos de campaña por medio de préstamos, y esperar recuperar la inversión *a posteriori*, con lo cual no se soluciona el problema de la capacidad de recaudación.

A la hora de ocupar lugares en las listas suele escucharse a la dirigencia de los partidos sostener que no hay mujeres “candidatables”. En la mayoría de los casos no es más que un preconceito. La construcción de esa condición de potenciales candidatas es también responsabilidad de los partidos y requiere una inversión. En algunos países (por ejemplo Costa Rica, Panamá, México y Honduras) se determina que una parte de los recursos públicos asignados al sostenimiento institucional y permanente de los partidos debe orientarse a la capacitación de líderes mujeres y a la promoción de la participación activa de la mujer en política. En estos casos, el desafío reside en establecer la forma de controlar y auditar que los fondos se asignen efectivamente a ese fin y que logren el impacto buscado en cuanto a la igualdad en la participación política.

b) Límites a los gastos de campaña

Si se limitan los gastos de campaña se favorece a los candidatos que disponen de menos fondos o que tienen un déficit en su capacidad de recaudación. Éste es uno de los

problemas que supuestamente enfrentan en muchos países las candidatas. La efectividad de estos límites depende marcadamente de la eficiencia de los mecanismos de control.

c) Reglas dentro de los partidos

El financiamiento público para la etapa de elecciones internas o nominación de candidatos puede contribuir a superar las dificultades de algunas candidatas para construir e instalar su imagen pública. Las reglas de distribución interna de los fondos actúan como una garantía reforzada al limitar la discrecionalidad de las dirigencias partidarias en la asignación de los fondos de campaña entre los diversos candidatos.

d) Los mecanismos de control

Las reformas sólo serán eficaces si se cuenta con un sistema de control y se implementa de manera efectiva y con reglas de transparencia que contribuyan al control institucional y ciudadano sobre el financiamiento de la política en general.

En algunos países, por ejemplo, los órganos de control han sido más permeables a los prejuicios y mandatos culturales que a los objetivos de las reformas legislativas en materia de cupo de género, actitud que ha derivado en la falta de implementación concreta de las leyes de cuotas.

Los medios de comunicación

Para avanzar hacia sistemas de medios que sean plurales es necesario reformar la regulación sobre financiamiento de campañas electorales y sobre uso de la publicidad oficial bajo los principios de transparencia y responsabilidad.

Es común que la idea de regulación en temas vinculados a los medios sea rechazada por quienes sostienen que cualquier tipo de regulación, más allá de sus objetivos, es contradictoria a la libertad de expresión. Según esta posición, la regulación inevitablemente conlleva censura. Se dice con frecuencia que “la mejor política comunicacional es no tener política comunicacional”. Efectivamente, la concentración del poder en el Ejecutivo y su amplia discrecionalidad en varios países de la región llaman a la pruden- cia a la hora de establecer estas regulaciones.

Sin embargo, es necesario comprender también que siempre hay regulación en los sistemas de medios: el número de frecuencias asignadas en un espacio radioelétrico, la cantidad de licencias otorgadas a compañías y el tipo de contenido y lenguaje. El problema central no radica en la regulación en sí sino en sus objetivos y su aplicación.

Es preciso considerar regulaciones sobre la expresión y el acceso a la información oficial. Aún persisten obstáculos legales tales como leyes de desacato y calumnia que otorgan excesivo poder a funcionarios públicos frente a la prensa y que pueden ser utilizadas para “amordazar” al periodismo. Asimismo, la proclividad de decisiones judiciales de fallar en favor de funcionarios públicos a expensas de perio-

distas, especialmente en casos de investigación de presuntas denuncias, tampoco contribuye a la consolidación de un régimen de libertades que fortalezca la expresión y el pluralismo.

La ausencia de leyes que permitan el acceso a la información pública en la mayoría de los países, sumada a los problemas en la aplicación de las leyes recientes, obstaculizan el afianzamiento de un periodismo de investigación y crítico sobre la acción gubernamental. Las experiencias de la última década, como la aprobación de leyes de acceso a la información pública en países y ciudades, sugieren las enormes posibilidades de alianzas de periodistas, organizaciones civiles, académicos y otros actores para modificar el entorno en el cual se desempeña el trabajo periodístico.

La creación de asociaciones como el Grupo Oaxaca en México, el Instituto de Prensa y Sociedad en Perú, el Observatorio da Imprensa en Brasil y el Foro de Periodismo Argentino constituye un nuevo tipo de movilización periodística. A diferencia de los tradicionales sindicatos de periodistas primariamente focalizados en cuestiones gremiales (tales como salarios, condiciones de trabajo y colegiación), estas organizaciones tienen por objeto mejorar la profesionalización de la práctica periodística para apuntalar la calidad democrática.

No cabe duda de que la aprobación de leyes de acceso a la información pública en algunos países es un hecho auspicioso. Sin embargo, aunque se aprueban leyes que permiten que los ciudadanos, y los periodistas en particular, tengan acceso a la información, persistirán problemas para que las oficinas públicas atiendan debidamente las solicitudes. Frente a esta situación legal, en la cual los gobiernos controlan prerrogativas que favorecen a funcionarios y se carece de un régimen legislativo que permita el acceso a la información y la protección del periodismo, no sorprende que la prensa muestre escaso interés en publicar informes profundos y críticos sobre la acción gubernamental, pues el temor a posibles problemas legales —para los periodistas y para las empresas— está siempre latente.

Sería erróneo pensar que la existencia de leyes de acceso a la información pública y la derogación de leyes punitivas sean suficientes para resolver las dificultades que el periodismo enfrenta para informar debida y críticamente sobre la acción pública. La continuación de altos índices de violencia contra el periodismo, particularmente en países y zonas dominados por grupos paraestatales, muestra claramente que los desafíos van más allá de específicas leyes de prensa. Sin embargo, es difícil pensar en la profundización de la democracia mediática en tanto persistan leyes que dificulten el trabajo periodístico o no exista legislación que permita que el periodismo y la ciudadanía soliciten información sobre acciones oficiales.

La reforma pendiente más compleja se relaciona con la estructura de propiedad, financiamiento y funcionamiento de los sistemas de medios. Esto incluye una variedad de cuestiones, como la existencia de licencias privadas, públicas y comunitarias; la existencia de mecanismos transparentes con participación y control social en la asignación de frecuencias de radio y televisión; las limitaciones necesarias para evitar

mercados monopólicos y oligopólicos; la presencia de medios públicos con suficiente autonomía del poder político, y el apoyo de una variedad de manifestaciones y expresiones locales.

Es preciso revertir el legado de sistemas dominados exclusivamente por la lógica del lucro privado y el rédito político. El mercado no ofrece todas las oportunidades necesarias para la expresión pública, ya que persigue fines estrictamente comerciales, ni el control estatal es el deseable, pues carece de formas de control y se utilizan objetivos particulares y estrictamente oficialistas.

En el marco de la consolidación democrática de las últimas décadas, han surgido varias iniciativas de reforma de medios impulsadas por la sociedad civil. No hay duda de que hay un estado de efervescencia y activación de energías ciudadanas sobre el periodismo y los medios. Esto se plasma en el surgimiento de observatorios de la prensa que monitorean y analizan el rol de los medios o las acciones de protesta cívicas contra medios específicos. Los medios, sus fines y desempeño están en el centro del debate público.

Varias razones explican este proceso. Por un lado, conscientes de la importancia de la mediatización de la política, movimientos sociales, sindicatos y otras organizaciones pugnan por conseguir presencia para lograr atención y convertir sus reivindicaciones y demandas en temas de acción política. Por otro, ha emergido una creciente conciencia profesional entre periodistas que apunta a mejorar el entorno legal de trabajo.

Los movimientos de reforma de medios continúan la rica y larga tradición de medios alternativos en la región. Esta tradición está enraizada en dos premisas: en primer lugar, la noción de que los medios deben servir fundamentalmente como mecanismos de participación y discusión a nivel comunitario; en segundo lugar, la crítica radical del orden mediático dominante, que funciona según principios contrarios a la idea de comunicación (mediación) como participación y diálogo horizontal. Estos movimientos optan por una estrategia “por fuera” del sistema que típicamente está vinculada a acciones políticas más amplias, usualmente ligadas a movimientos sociales sobre derechos (mujer, derechos humanos), sindicatos urbanos y rurales y poblaciones desplazadas por conflictos internos, por citar sólo algunos ejemplos.

La combinación de acciones locales con innovaciones tecnológicas es central para entender el desarrollo de medios alternativos. Mientras que hace décadas la difusión y abaratamiento de tecnologías radiales y visuales fueron pilares, las tecnologías digitales hoy son centrales en crear tácticas que pugnen por desarrollar medios independientes de la intromisión política y comercial.

En años recientes, hubo una explosión del número de emisoras de radio debido a desarrollos tecnológicos, abaratamiento de costos de entrada, e iniciativas locales. Existen cientos de estaciones radiales que representan un modelo de propiedad privado más diversificado que en televisión o prensa escrita, debido en parte a menores costos de entrada y a la permanencia de una situación legal confusa. Sin embargo, la

ambigüedad legal y la falta de leyes apropiadas reducen la viabilidad y subsistencia de medios comunitarios. Más aún, en la mayoría de los casos tales emisoras fueron objeto de persecución oficial con apoyo de sectores privados bajo el argumento de que su existencia era ilegal. Docenas de emisoras fueron objeto de allanamientos y clausuras. Sólo algunos países como Colombia y Uruguay cuentan con leyes que reglamentan los medios comunitarios como parte del sistema general.

En México, se ha implementado una reforma para regular la relación entre medios de comunicación y política. Reproducimos a continuación algunos puntos relevantes del sistema.

¿Cuáles son las prerrogativas de los partidos políticos en materia de medios de comunicación?

Las recientes reformas constitucionales y legales en la materia incorporaron modificaciones significativas en este ámbito. Si bien los partidos políticos ya contaban con la garantía de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión, dicha garantía se completaba con el reconocimiento de su derecho exclusivo a contratar tiempos o espacios adicionales durante los periodos electorales. La principal novedad es que ahora el acceso gratuito es la única vía con la que cuentan los partidos políticos y sus candidatos para transmitir propaganda electoral en la radio y la televisión, que en México operan bajo un esquema de permisos y concesiones otorgadas por el Estado. Con la reforma y por mandato constitucional, ni los partidos políticos ni ninguna otra persona moral o física pueden comprar tiempos en esos medios electrónicos para fines electorales. Para operar el nuevo esquema de acceso y uso de la radio y la televisión para fines electorales, la ley reconoce al IFE como autoridad única para la administración del tiempo que le corresponde al Estado en esos medios, tanto para los fines que le corresponden a todos los organismos electorales en el país (autoridades federales y locales, incluidos los tribunales en la materia), como a los partidos políticos que contienden en las elecciones federales y en las locales. La propia ley detalla los criterios y procedimientos para la distribución de ese tiempo (que en periodo electoral asciende al total de 48 minutos diarios que corresponden al Estado en cada radiodifusora y televisora del país) entre las autoridades electorales y los distintos partidos políticos.

¿Existen otras regulaciones legales sobre el uso de los medios de comunicación durante periodos electorales?

Sí. También como resultado de las reformas recientes, la Constitución dispone expresamente que durante el periodo que comprenden las campañas federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial debe suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, con excepción de las campañas sobre servicios educativos y de salud, o de las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. De igual forma cabe destacar que con las recientes reformas se elevó a rango constitucional una disposición que determina que

en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deben evitar-se expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

La creación de institutos nacionales electorales

Finalmente, más allá de las posibles reformas legales que se realicen, sostenemos que, para controlar la relación entre dinero y política, es necesario tener organismos electorales con poder real para aplicar las normas.

Si bien en la región hemos hecho muchos progresos durante estas décadas de democracia, no podemos seguir con campañas electorales donde subsiste, fundada o no, la sospecha del fraude que ahoga la discusión sobre los proyectos y las políticas; campañas donde quien posee más recursos tiene las de ganar, donde algunas encuestas son utilizadas como herramientas de propaganda y donde los debates y propuestas no ocupan ni lejanamente el centro de la escena.

Los organismos electorales tienen un papel central en asegurar que los procesos sean lo suficientemente válidos para afirmar el derecho al voto, uno de los pilares de la democracia. Por eso creemos que nuestra región debería inspirarse en el ejemplo de México desde 1990 y avanzar en la creación de institutos nacionales electorales, organismos independientes del Poder Ejecutivo y con el control democrático del Poder Legislativo, encargados de la administración electoral, de asegurar el cumplimiento de las reglas de competencia electorales y las condiciones de equidad, además de mejorar el contenido de las campañas y el derecho a la información del votante, estableciendo regulaciones sobre las encuestadoras, promoviendo los debates y aumentando las exigencias sobre las plataformas electorales.

El diseño de los institutos nacionales electorales debería basarse en los principios de independencia y autonomía. Se formaría un cuerpo de funcionarios profesionales especializados, con ingreso meritocrático mediante exámenes, como sucede en varios ministerios de Relaciones Exteriores en nuestra región.

Las funciones serían, en primer lugar, la administración electoral. Esto abarca todos los aspectos relacionados con la organización del acto electoral —incluidos los plebiscitos—, por ejemplo, recibir y aprobar las candidaturas de los partidos, elaborar los materiales necesarios para las elecciones, gestionar el escrutinio, nombrar autoridades de mesa, confeccionar padrones, entrenar a los funcionarios electorales, asegurar el respeto de ley de cupos y proveer información al público sobre temas electorales. Asimismo, desde los institutos se debería incorporar tecnología para agilizar los procesos electorales, garantizando un proceso licitatorio transparente.

En segundo lugar, los institutos deberían también garantizar el respeto de las reglas de competencia electorales y las condiciones de equidad. Consideramos especialmente relevante la creación de una Unidad de Fiscalización que se ocuparía de controlar con el mayor rigor posible el uso de recursos de los partidos políticos, los gastos y

financiamiento de las campañas, y aumentar la exigencia de informes a los partidos. Paralelamente, debería ampliar y administrar el financiamiento público para garantizar condiciones mínimas de igualdad de oportunidades y mayor autonomía con respecto a los grandes contribuyentes privados.

La relación entre la política y el dinero debe ser severamente vigilada para evitar influencias mal habidas, particularmente con el crimen organizado. Las diversas funciones señaladas deben estar acompañadas de mayores controles y exigencias sobre la vigencia de los partidos.

Los institutos deberían también hacer respetar la duración de las campañas y establecer límites a la difusión de la propaganda gubernamental durante el tiempo de la campaña.

Por último, entendemos que los institutos deberían promover el mejoramiento del contenido de las campañas electorales y el derecho de información del votante. Proponemos aumentar las exigencias y los requisitos sobre las plataformas electorales de los partidos políticos. Textos de tres o cuatro páginas no pueden constituir de modo alguno la propuesta de un partido para el votante. También se encargarían de promover, organizar y realizar los debates, a uso y semejanza de la Comisión para los Debates Presidenciales en Estados Unidos, establecida en 1987. La aceptación de participar en los debates organizados por los institutos nacionales electorales podría ser un requisito legal de la contienda electoral.

Hemos sido testigos de cómo la República Dominicana o Panamá han edificado instituciones electorales ejemplares, de gran dignidad, independencia, confiabilidad y eficiencia. Esto no implica que se creen nuevas burocracias. Se trata de reordenar recursos y de invertir tiempo e imaginación para asegurar que la voluntad de los ciudadanos pueda expresarse con las menores interferencias posibles, para decidir qué proyecto político gobernará la Nación y optar así por el rumbo de cada sociedad.

3 DINERO, POLÍTICA Y DEMOCRACIA*

¿Cómo se abaten las desigualdades? Uno de los caminos es el fiscal: hay países en la región que tienen una presión fiscal de 9% de su producto bruto. [...] Y eso tiene que ver con [que] el Estado está cooptado por los poderes fácticos. Es decir, no es que esos Estados sean débiles sino que están cooptados por intereses particulares que determinan la baja capacidad de generación de recursos para después redistribuirlos.

Director de banco público de Uruguay, entrevista para el proyecto

¿Cómo desarrollar la democracia ciudadana en países con millones de pobres, donde la pobreza permite a cualquier partido, cualquiera que sea su posición ideológica, comprar votos?

Representante de partido político mexicano,
entrevista para el proyecto

Tenemos elecciones, pero no son competitivas, porque no tenemos un sistema de financiamiento justo. Eso permite que el que más plata recibe llegue al poder, y eso a su vez hace que no tenga independencia. Tampoco le permite crear una burocracia profesional, porque se ve cooptado. Tampoco es capaz de cobrar más impuestos, porque siempre es cooptado por grupos de poder [...] [Es necesario] que la política retorne a ese rol que le ha correspondido por años y que los políticos tomen conciencia de la importancia de su gestión.

Representante de una organización no gubernamental
de Guatemala, entrevista para el proyecto

Influencia política y recursos económicos

Las decisiones que toman los gobiernos afectan el bienestar de grupos e individuos. De ahí que sea lógico que aquellos cuyo bienestar sería afectado por estas decisiones procuren influir en ellas. En efecto, la esencia de la democracia es que los ciudadanos influyan en los gobiernos, ejerciendo libremente su derecho a participar en elecciones, a expresarse en público, a manifestarse en forma pacífica y a realizar otros tipos de actividad política. Pero en cualquier sociedad de

* El capítulo ha sido redactado por Adam Przeworski, quien agradece los comentarios de Joanne Fox-Przeworski, José María Maravall y Gerardo Munck.

mercado, los recursos que cada actor puede aportar a la competencia por la influencia política son desiguales. La igualdad de derechos no es suficiente para mantener la igualdad de influencia política en sociedades económicamente desiguales.

Esta observación es casi tan vieja como la democracia misma. Ya en 1844 Karl Marx definió la dualidad entre reglas universales y recursos desiguales de la siguiente manera:

el Estado anula a su modo las diferencias de nacimiento, de estado social, de cultura y de ocupación al declarar el nacimiento, el estado social, la cultura y la ocupación del hombre como diferencias no políticas; al proclamar a todo miembro del pueblo, sin atender estas diferencias, como copartícipe por igual de la soberanía popular... No obstante, el Estado deja que la propiedad privada, la cultura y la ocupación actúen a su modo, es decir, como propiedad privada, como cultura y como ocupación, y hagan valer su naturaleza especial.

Esta dualidad ha sido identificada repetidas veces desde entonces. Para el presidente del Comité de Redacción de la Constitución de 1950 de la India, B. R. Ambedkar (citado en Guha, 2008: 133) la futura república entraba en una “vida de contradicciones”:

en política reconoceremos el principio de un hombre, un voto y un voto, un valor. Por nuestra estructura económica y social, seguiremos negando el principio de un hombre, un valor en nuestra vida social y económica. ¿Cuánto tiempo seguiremos viviendo esta vida de contradicciones? ¿Cuánto tiempo seguiremos negando la igualdad en nuestra vida social y económica? Si seguimos negándola por mucho tiempo, lo haremos a riesgo de nuestra democracia política.

La idea de que la igualdad política no es posible sin la igualdad social y económica fue la piedra angular de la democracia social. Jean Jaurès (1971: 71) creía que “el triunfo del socialismo no será una ruptura con la Revolución francesa sino la realización de ésta en nuevas condiciones económicas”; mientras que Eduard Bernstein (1961) veía en el socialismo simplemente “la democracia llevada a su conclusión lógica”. Sin embargo, la desigualdad económica y social persiste y su incidencia en la desigualdad política sigue siendo una cuestión candente de la democracia.

Evaluar el impacto de los recursos económicos (a los que me referiré simplemente como “dinero”) en la política democrática y en sus resultados no es una tarea simple por varios motivos:

1. El punto de partida debe ser que este impacto ha sido, hasta cierto punto, inherente al sistema económico capitalista, en el que las decisiones que afectan a la sociedad entera, principalmente aquellas relativas a la inversión y el empleo, son prerro-

- gativa de dueños privados de recursos productivos. El proceso democrático, aun cuando funcione perfectamente, se ve limitado por estas decisiones privadas.
2. La desigualdad socioeconómica puede causar desigualdad política sin gasto de dinero u otro esfuerzo costoso por parte de individuos o grupos ricos si la pobreza o la desigualdad afecta directamente la participación política de grupos de menores ingresos. Excepción hecha de Estados Unidos y, en menor grado, de Francia y Suiza, las tasas de participación electoral no difieren mucho en función de ingresos y educación (véase Przeworski, 2010: 93-94, donde se encuentra un resumen de estas conclusiones). Sin embargo, Salt (2006) encontró que, entre los países cuyos datos sobre desigualdad están disponibles en los Estudios de Ingresos de Luxemburgo, a mayor desigualdad, menor interés político, menor frecuencia de debates políticos y menor participación electoral de todos los grupos, excepto de los del quintil de mayores ingresos. Puesto que el ámbito de este ensayo se circunscribe a los efectos de los usos activos de los recursos económicos para influir en la política, no pretendo ahondar más en este tema, pero es importante tener en mente que la desigualdad económica puede ser suficiente para generar desigualdad política sin que medie acción alguna por parte de grupos acaudalados. De hecho, un problema de identificación, al que me referiré más adelante, es distinguir el efecto directo de la desigualdad económica de su efecto a través de gastos políticos diferenciales.
 3. El impacto del dinero en la política no puede reducirse a la “corrupción”. Cierto es que son abundantes los escándalos de corrupción: maletas llenas de dinero en la oficina de un Primer Ministro, contratos con el gobierno concedidos a compañías copropiedad de ministros de Estado, funcionarios públicos que abandonan la política por campañas que favorecieron lucro abundante de información privilegiada, partidos políticos con cuentas bancarias en Suiza, gobiernos municipales que aceptan sobornos de contratistas y un sinnúmero más de actos de corrupción. Además, tales escándalos no se limitan de ningún modo a países menos desarrollados ni a democracias jóvenes: estos ejemplos los encontramos en Alemania, España, Francia, Italia, Estados Unidos y Bélgica. Sin embargo, reducir el papel político del dinero a casos de “corrupción” es sumamente engañoso. Conceptualizado como “corrupción”, la influencia del dinero es algo anómalo, fuera de lo común. Se nos dice que cuando los grupos de presión sobornan a legisladores o burócratas, se corrompe la democracia. Luego no hay nada que decir cuando los grupos de presión hacen donativos políticos dentro del marco de la ley. Para existir y participar en elecciones, los partidos políticos necesitan dinero. Puesto que los resultados de las elecciones son importantes para los intereses privados, es comprensible que procuren ofrecer su amistad a partidos e incidir en los resultados de las elecciones. Esta lógica de la contienda política es inexorable. El hecho de que las mismas acciones sean lícitas en algunos países e ilícitas en otros (por ejemplo, algunas prácticas financieras válidas en Estados Unidos serían consideradas corruptas en otras democracias) es, a fin de cuentas, de importancia secundaria. La influencia del di-

nero en la política es un rasgo estructural de la democracia en sociedades económicamente desiguales.

4. Es escasa la información sobre los usos del dinero en la política. Hasta cierto punto esta ignorancia se debe a la misma naturaleza del fenómeno: lícita o ilícitamente, el dinero se infiltra en la política por vías oscuras. Una conclusión general derivada de encuestas realizadas en 22 países, por el National Democratic Institute for International Affairs (Bryan y Baer, 2005: 3), es que “poco se sabe acerca del dinero en partidos políticos o en campañas. El financiamiento de los partidos políticos es en extremo poco claro”. En cuanto a América Latina, Zovatto (2003: 10) comenta que “la información sobre las finanzas de los partidos políticos es escasa porque la cultura de la transparencia y la obligación de rendir cuentas al Estado y a la sociedad civil han estado ausentes del escenario político y partidista de la región”. La información sobre donativos a causas políticas sólo está disponible desde hace poco tiempo y en un puñado de países. La información sobre los gastos en *lobby* sólo existe en Estados Unidos. De ahí que si las pruebas resumidas más adelante se refieren mayormente a este país, ello se debe a que los estudios sobre el impacto de los donativos políticos o del *lobby* en los resultados electorales y políticos son raros fuera de Estados Unidos.
5. Aun cuando se tuviera esta información, el impacto causal del dinero en el proceso electoral, en los resultados legislativos y en las decisiones burocráticas y regulatorias es difícil de identificar porque la dirección de la causalidad es a menudo confusa. Las estimaciones sobre estos efectos varían ampliamente en diferentes estudios, quizá debido a sus diferentes diseños metodológicos.

Estas dificultades implican que el diseño de marcos regulatorios que contrarrestarían el efecto económico en la desigualdad política no es netamente obvio. Se han propuesto esquemas regulatorios y varios están en uso, pero no tenemos conocimiento sistemático de sus efectos. Además, algunas propuestas bien intencionadas podrían ser contraproducentes. Quizá en lugar de regular, sería más eficaz implementar mecanismos con los cuales la gente pobre pudiera unir sus recursos a fin de contrarrestar la influencia de los ricos.

En las siguientes líneas me referiré primero a las limitaciones impuestas al proceso democrático por el esquema de propiedad de los recursos productivos. La esencia de este ensayo es el análisis de las diversas formas en que la influencia del dinero puede afectar el proceso político y los resultados en política. Por último, examinaré y comentaré sobre los mecanismos reguladores usados en diferentes países y concluiré este ensayo con un análisis del impacto del dinero en la calidad de la democracia.

Capitalismo y democracia: dependencia estructural del capital

La propiedad privada de los recursos productivos limita la gama de resultados que pueden emanar del proceso político (Przeworski y Wallerstein, 1988). Las decisiones políticas son limitadas en cualquier economía capitalista por el hecho de que las decisiones económicas cruciales (aquellas que afectan el empleo y la inversión) son prerrogativa privada. De ahí que pueda ser engañoso centrar la atención sólo en el proceso político. Las instituciones importan como también las diferencias partidistas. ¿Pero cuánto importan? A menos que esta pregunta sea planteada en cada contexto particular, nos queda una visión ideológica del proceso democrático. En efecto, la ideología del capitalismo democrático se contradice a sí misma: se dice simultáneamente a la gente que cuando votan, eligen, y que algunas de sus opciones retrasarían el crecimiento económico o reducirían la eficacia. Claramente, esta ideología propone la existencia de un poder impersonal e irremediamente natural, inherente a la propiedad. Sin embargo, las tensiones no se disipan: si muchas personas se quedan al margen del proceso político es porque lo que puede ser decidido por votación está limitado por la propiedad del capital. Bobbio (1989) decía “la cuestión no es quién vota, sino qué se vota”.

En un sistema capitalista la mayoría de los recursos productivos son propiedad privada. Sin embargo, la propiedad es institucionalmente distinta de la autoridad política, pues esta separación es necesaria para que existan los mercados. En consecuencia, son dos los mecanismos por los cuales se asignan los recursos a ciertos usos y se distribuyen entre los hogares: el mercado y el Estado. El mercado es un mecanismo en el cual los recursos son asignados por sus dueños. El Estado también asigna recursos, incluso aquellos que no posee, y los derechos inherentes a ellos son diferentes de los del mercado. Dada la coexistencia de estos dos mecanismos, una forma de ver el proceso político es el siguiente. Los actores políticos revelan sus preferencias políticas al votar; el resultado se traduce en políticas tales como la tasa impositiva, que supuestamente deben poner en práctica los gobiernos elegidos. Luego los agentes económicos maximizan su utilidad dentro de los límites de la política, decidiendo cuánto ahorrar y cuánta mano de obra habrán de suministrar. El resultado es una asignación de recursos a ciertos usos y una distribución de ingresos a los hogares.

El efecto limitante de la propiedad privada en las decisiones colectivas puede verse ya en este nivel de abstracción. Supongamos que los electores creen que la redistribución de ingresos (o el consumo) haría que los dueños del capital redujeran la inversión.¹ Aun si una mayoría quisiera redistribuir más, debe contenerse en previsión de

¹ Obsérvese que esta suposición se refiere a la redistribución de ingresos que serían consumidos por completo, como en Bertola (1993). El efecto de los impuestos en la inversión es ambiguo porque los ingresos fiscales pueden dedicarse a aumentar el suministro de factores o su productividad. Véase, por ejemplo, Barro (1990).

las decisiones que tomen los dueños del capital en búsqueda de su propio bienestar. Como consecuencia de ello, el colectivo no podría acceder a ciertas asignaciones ni a ciertos beneficios sociales aunque esto fuese técnicamente posible gracias a la economía. Si estuvieran bien informados, los electores anticiparían estas coacciones; de no estarlo, votarían sólo para darse cuenta de que han sido traicionados por gobiernos que ellos mismos eligieron.

Podrían citarse otras formulaciones (Bertola, 1993), pero la lógica es la misma. Siempre que los agentes privados respondan de un modo descentralizado a las políticas de los gobiernos, la opción política se ve limitada por la anticipación de las decisiones privadas. El poder limitante de agentes con atributos diferentes depende de la magnitud de dichos atributos y de la elasticidad con que son suministrados. El poder limitante del capital emana del hecho de que no se requiere ninguna organización o acción colectiva para que obstruya esta limitación: es suficiente con que cada compañía busque independientemente su propio interés. Así, aunque el Estado pueda depender políticamente de los obreros u otros grupos organizados, el hecho es que estructuralmente depende del capital.

La globalización y en particular la movilidad internacional del capital acentúan las limitaciones que enfrentan ciertos países, pero se tiende a exagerar su papel. La dependencia estructural en el capital es inevitable en cualquier economía de propiedad privada aun cuando el capital sea exclusivamente local. Clark (2005) captura la esencia de esta limitación en el título de su libro *Capitalismo, no globalismo*. Además, aunque la globalización puede hacer que la redistribución de ingresos sea más cara en términos de su efecto en las inversiones y el empleo, esto no necesariamente restringe la variedad de opciones disponibles para los electores. En efecto, Przeworski y Meseguer (2006) sostienen que si la globalización aumenta la desigualdad en el país, aumenta la distancia entre plataformas redistributivas ofrecidas por los partidos políticos de izquierda y de derecha. Aun cuando la amplia gama de opciones tiende hacia una menor redistribución, la variedad de opciones disponibles para los electores se hace más grande.

Por lo tanto, el alcance de las decisiones políticas se limita en la medida en que los gobiernos dependen estructuralmente de agentes privados. Esto no quiere decir que todos los sistemas capitalistas democráticos sean iguales, pues la dependencia estructural no implica necesariamente que las diferencias partidistas e institucionales sean irrelevantes. Sin embargo, una ciencia política que ignore las limitaciones económicas de la soberanía popular esconde un rasgo común de las demás democracias: existen en sociedades donde el futuro de todos depende de las decisiones privadas de aquellos que controlan los recursos productivos. La soberanía popular está limitada por la propiedad privada de los recursos colectivos.

Esta dependencia estructural de la sociedad entera en el capital no merma el valor de las elecciones como mecanismo para la toma colectiva de decisiones. Aunque la estructura de la economía imponga límites a la opción colectiva, dentro de estos lími-

tes las elecciones servirán para ajustar las decisiones colectivas a la distribución de preferencias individuales. El hecho de que una opción esté limitada por el exterior no implica que su mecanismo sea defectuoso. Si los ciudadanos conocen las consecuencias de sus opciones, las elecciones les permiten tomar las mejores decisiones dadas sus creencias sobre las consecuencias.

Dependencia política del dinero

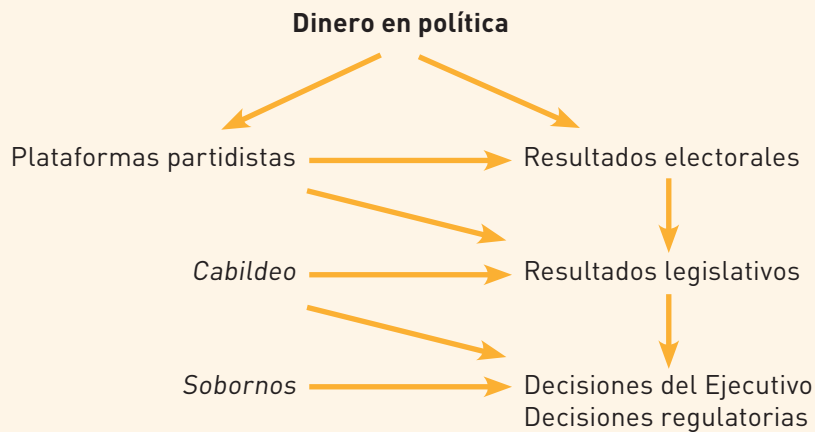
La política cuesta dinero, y éste es un hecho inevitable. Los partidos necesitan dinero para existir, para organizar campañas electorales, para sondear la opinión pública, para atraer a sus partidarios a las urnas, para persuadir a los indecisos. Tienen que cubrir gastos de salas de reuniones, transporte, impresión de materiales y tiempo aire en televisión, entre otras cosas. Todo esto es obvio, pero debemos recordar que en algunos países el público en general se opone a la financiación pública de los partidos políticos y considera la financiación privada como corrupción. Cuánto dinero, es otra cuestión. Las elecciones son caras pero su costo varía enormemente de un país a otro. En algunos países son sumamente caras: en el año 2000, los gastos por cada elector fueron más altos en México que en Estados Unidos. Sin embargo, el hecho es que sin dinero los partidos no pueden existir; eso sin mencionar su participación en las elecciones, por lo que es natural que traten de buscarlo donde puedan.

Sólo pueden encontrar el dinero donde está. Como Becker (1983) lo ha dicho: la política es una competencia de influencias. Pero olvidó mencionar que esta competencia no se da entre iguales. Algunos competidores no pueden igualar su costo marginal de influencia política con sus beneficios marginales porque, en términos económicos, tienen “limitaciones presupuestarias”. Dada la desigualdad en los recursos financieros —entre productores y consumidores, entre pequeñas y grandes empresas, entre ricos y pobres— la competencia por la influencia política puede no sólo generar excesivos gastos políticos, o una mala asignación de recursos productivos, sino que también puede hacer que los resultados políticos favorezcan a aquellos con mayores recursos para así perpetuar diversas desigualdades. El efecto final es lo que nos interesa: examinaré sólo aquellos estudios de influencia política que evalúan si los gastos políticos u otros esfuerzos costosos de grupos de presión los benefician económicamente.

Entre las actividades de los grupos de presión se incluye influir y movilizar al electorado, el financiamiento de campañas electorales, el *lobby* de legisladores y del Poder Ejecutivo y el uso del sistema judicial. Esquemáticamente, podría creerse que el dinero hace que los resultados políticos favorezcan a los donantes si 1) los donativos políticos afectan las plataformas ofrecidas por los partidos en las elecciones; 2) los donativos de campaña afectan los resultados de las elecciones; 3) los donativos políticos o el *lobby*

afectan las decisiones legislativas, y 4) los donativos políticos, el *lobby* o los sobornos descarados inciden sobre las decisiones ejecutivas o regulatorias. En torno a los donativos de campaña y otros gastos para apoyar a partidos políticos, doy un tratamiento similar al que hacen Walecki (2007) y Zovatto (2003:12), refiriéndome en general a ellos como “donativos políticos” o “financiación política”. Obsérvese que en algunos países se recauda dinero para un candidato mientras que en otros países son los partidos políticos los que recaudan y distribuyen el dinero.

A continuación se muestran algunas posibles formas en que el dinero puede incidir en los resultados políticos pero, como se muestra más adelante, también pueden tener efectos directos en los resultados legislativos así como en las decisiones ejecutivas o regulatorias.

RECUADRO 3


FUENTE: Elaborado por Adam Przeworski, documento para el proyecto.

Para apreciar cuán complejos pueden ser estos mecanismos causales, consideremos el estudio de Grossman y Helpman (2001) en el que se pretende distinguir el papel del dinero en la compra de plataformas o en la compra de votos en Estados Unidos. En su modelo los partidos maximizan la probabilidad de ganar una mayoría de escaños, mientras que los grupos de presión maximizan el bienestar de sus miembros. Hay dos tipos de electores: los electores estratégicos maximizan la utilidad esperada mientras que los electores impresionables se ven influidos favorablemente por la publicidad de campaña. Los grupos de presión hacen donativos de campaña, los políticos eligen políticas y los electores votan, no necesariamente en este orden, pues los donativos pueden desempeñar un doble papel. Pueden usarse al inicio de la campaña para inducir a los partidos a anunciar plataformas que sean del gusto de los cabilderos o pueden usarse una vez que se han anunciado las plataformas para llevar los votos hacia el partido que se acerque más a los cabilderos. Si sólo hay un grupo de presión, se concluye

que 1) para influir en sus plataformas, el grupo contribuye con ambos partidos, dando más al partido favorito para ganar;² 2.1) si las plataformas resultantes son iguales, el grupo de presión se muestra indiferente en cuanto a cuál partido ganará y no hará más donativos; 2.2) Si las plataformas resultantes siguen siendo diferentes, el grupo contribuye con fondos adicionales para inclinar la elección en favor del partido que esté más próximo a sus intereses. En general, Grossman y Helpman (2001: 339) llegan a la conclusión de que “los donativos inciden en los resultados políticos alejándolos del interés público, influyendo en las posiciones de los partidos y quizá en las probabilidades de la elección”. El motivo de las elecciones (los donativos destinados a inclinar las elecciones en favor del partido cuya posición anunciada está más próxima al gusto del grupo de presión) se debilita cuando varios grupos de presión compiten por influencia, porque cada uno puede aprovechar los donativos de los otros. A fin de cuentas, las plataformas reflejan los donativos y se desvían del bienestar del elector promedio. Los partidos actúan como si estuvieran maximizando un promedio ponderado de donativos de campaña y el bienestar de electores estratégicos.

Dificultades metodológicas

Antes de resumir conclusiones empíricas, cabe señalar que es difícil identificar los efectos de los donativos políticos en plataformas partidistas, decisiones de votación individuales y en resultados legislativos. Consideremos algunas posibilidades diferentes que no se excluyen mutuamente:

1. Los grupos de presión, “cabilderos”, usan los donativos políticos para influir en las plataformas partidistas.
 - a) Si un grupo de presión logra persuadir a todos los partidos principales para que adopten programas a su gusto, entonces no importa cuál partido gane y no tiene que hacer donativos de campaña para influir en los electores. Además, si un cabildero logra establecer una relación de largo plazo con un partido, no tiene que comprar votos legislativos cada vez que un punto de su programa político afecte sus intereses “en el momento”.
 - b) Si los intereses de un cabildero sólo coinciden con los de uno o más partidos, el cabildero contribuye a aumentar la probabilidad de que este partido o partidos entren en el gobierno.
2. Los candidatos tienen preferencias diferentes en cuanto a políticas. Los cabilderos saben quiénes son y hacen donativos a los candidatos cuyas posiciones los llevarían a adoptar políticas favorables a sus intereses. El dinero de campaña compra

² Casas y Zovatto (2004: 260) informan que los “donantes apuestan por todos, pero por unos más que por otros”.

votos populares. Mientras están en el poder, los candidatos elegidos atienden las políticas de su preferencia, promoviendo así los intereses de los cabilderos.

3. Los cabilderos esperan que ciertos partidos o candidatos ganen las elecciones. Hacen donativos para los que esperan sean los ganadores y esperan recibir favores a cambio.

La dirección de la causalidad es diferente en estos escenarios alternativos. Todas las investigaciones muestran que los ganadores de elecciones reciben donativos más altos que los perdedores. ¿Pero acaso esto se debe a que el dinero compra votos o a que el dinero va tras los ganadores esperados? En términos estadísticos, éste es un problema de “identificación” y no es fácil de resolver. La verdad es que a final de cuentas las políticas pueden ser las mismas, ya sea que los donativos de campaña hagan que se incline la balanza electoral en favor de un candidato apoyado por un grupo de cabilderos o que un candidato que hubiese ganado de todos modos se endeude con un grupo de cabilderos. Pero sin la atención debida a este problema, no se debería confiar en quien reclama que los ganadores que recibieron (o gastaron) más dinero deben su victoria a los donativos de campaña. Lo mismo vale para la relación entre donativos políticos y votos legislativos: es posible que los legisladores voten de cierto modo porque reciben sobornos de los cabilderos o que los cabilderos apoyen a legisladores cuyas preferencias sean similares a las suyas.

Estas cuestiones metodológicas pueden explicar la amplia gama de evaluaciones empíricas que se han hecho sobre el impacto del dinero.

Efectos de los donativos políticos en las elecciones

Zovatto (2003: 16) lo dice con sencillez: “El dinero sí compra votos y no sólo en los Estados Unidos”. ¿De verdad? ¿El dinero compra votos o los votos generan dinero? Además, de ser así, ¿cómo compra los votos? ¿Acaso la publicidad política cambia las preferencias de los electores? ¿O será acaso que algunos electores son “impresionables”, como lo dicen Grossman y Helpman (2001)? O más bien ¿los donativos de campaña financian las actividades de los partidos (desde la configuración del padrón electoral hasta el transporte de electores), traen a sus partidarios a las urnas, inciden sobre la participación, como lo afirman Hansen y Rosenstone (1996)? ¿De quién compran los votos: de los indecisos o de los que se abstendrán de votar? ¿A favor de quién: de los que se reeligen o de los nuevos candidatos?

El efecto de los gastos de campaña en los resultados electorales es polémico (Stratmann, 2005). Los hechos observados son simples y contundentes: ganan quienes reciben y gastan más dinero. Así se ha observado al menos en Estados Unidos, Brasil (Samuels, 2001), Chile (Morales Quiroga y Piñeiro Rodríguez, 2010), Francia (Palda y Palda, 1998), Japón (Cox y Thais, 2000), Corea del Sur (Shir *et al.*, 2005) y Uruguay (Morales Quiroga y Piñeiro Rodríguez, 2007). Sin embargo, la pregunta causal (¿ganan porque gastan más dinero?) ha recibido respuestas sumamente diversas. Además de la

cuestión de la dirección causal, el efecto del gasto se confunde con los efectos de la reelección. Hay muchas pruebas de que el impacto marginal de los gastos de campaña en los votos es menor para los candidatos que se reeligen, que ya disfrutaban de un alto nivel de apoyo, que para los nuevos candidatos. Sin embargo, se duda de esta observación. De ahí que no sea sorprendente que en un perspicaz resumen de conclusiones, Stratmann (2005: 137) se vea obligado a observar que “los investigadores académicos en su mayor parte tienen problemas para establecer una conexión causal y cuantitativamente importante entre el gasto y los votos [...] Hasta ahora no se ha logrado ningún consenso en cuanto a la eficacia de los gastos de campaña en los votos”.

La primera descarga en estos debates fue hecha por Jacobson (1978), quien encontró que los gastos de campaña no aumentaron los votos para los candidatos a reelección en las elecciones parlamentarias de Estados Unidos. Comenzando con Green y Krasno (1988), sin embargo, varios eruditos sostuvieron que los métodos estadísticos usados por Jacobson tenían errores al no considerar la endogeneidad de los donativos de campaña. Nótese otra vez que los donativos pueden canalizarse a candidatos cuyas posturas políticas se acercan a las de donantes potenciales, de aquellos que probablemente cambiarán su postura en respuesta a los donativos, o de aquellos que tienen mayores probabilidades de ganar. De ahí se deduce que, para evaluar el efecto causal del dinero, es necesario considerar por qué se hacen donativos a determinados candidatos. Los estudios en los que se ignora esto, y que además no controlan la “calidad” de los candidatos, son víctimas de la endogeneidad y de los sesgos que representan las variables omitidas.

Es particularmente interesante el reciente estudio de Campante (2007) sobre la relación entre desigualdad de ingresos, donativos de campaña individuales y participación de grupos de diferentes ingresos de estados y condados de Estados Unidos en las elecciones presidenciales de 2000. Campante encontró que cuando la desigualdad es mayor, menos individuos hacen donativos, pero sus donativos son mayores, hasta el punto de que la suma total de donativos aumenta a mayor desigualdad. Por su parte, la desigualdad reduce la participación de los pobres en relación con la de los ricos.³ Nótese que Campante no identifica el efecto causal de los donativos en los resultados de las elecciones, sino sólo los efectos aislados de la desigualdad en los donativos y en las diferencias en la participación, que en conjunto favorecen a los ricos. El efecto neto consiste en que si la redistribución de ingresos está en juego en las elecciones, el efecto de la desigualdad no es monótono: primero aumenta la redistribución y luego disminuye a medida que aumenta la desigualdad. Ésta es una conclusión importante porque sugiere que las sociedades iguales tienden a hacerse más iguales mientras que las desiguales se tornan más desiguales. Así, en este ensayo se apoya el argumento de Benabou (2000), quien simplemente supuso que el peso político de los individuos aumenta con su ingreso, y llegó a

³ Salt (2006) también ha encontrado este efecto entre los países para los cuales se disponen datos sobre la desigualdad en los Estudios sobre Ingresos de Luxemburgo.

la conclusión de que, según sus condiciones, los países pueden terminar con una alta desigualdad y poca redistribución o con más igualdad y más redistribución.

Sin ánimo de prolongar el debate, parece que el dinero es más productivo para los candidatos nuevos que para los que se reeligen, que importa más en contiendas reñidas y que tiene un efecto significativo en aquellas no tan reñidas (aquellas en las que no hay candidatos a reelección). Sin embargo, estas generalizaciones deben tratarse con precaución porque éste es un tema en el que los diferentes métodos tienden a generar resultados diferentes.

Efectos en el *lobby* en decisiones legislativas

Los efectos del dinero en los votos de los legisladores son igualmente polémicos. Pottery y Sloof (1996) examinaron varios estudios sobre el tema. Ansolabehere, de Figueiredo y Snyder (2003) se quedaron perplejos por el hecho de que las cantidades de dinero dadas a legisladores son mucho más pequeñas que el valor que los donantes obtienen de las decisiones legislativas, un descubrimiento que va en contra de la teoría económica en general y el modelo influyente de Becker (1983) de la competencia política en particular. Además, llegaron a la conclusión de que el impacto de los donativos en los votos legislativos es mínimo en la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Esta conclusión, sin embargo, no es universalmente aceptada. Stratmann (1998) ha descubierto que los donativos de grupos agrícolas aumentan en periodos previos a importantes votaciones legislativas sobre políticas agrarias. En un estudio particularmente creativo, Stratmann (2002) ha mostrado que después de que no fue aprobado en el Congreso un proyecto de ley para liberalizar a las compañías financieras, éstas aumentaron sus donativos y el nuevo proyecto fue aprobado con los votos de los legisladores que recibieron dichos donativos. Así, Stratmann (2005: 146) llegó a la conclusión de que los donativos políticos realmente afectan los votos legislativos y que, además, éste es un “mercado al contado” en el que los donativos aumentan cuando están en juego las cuestiones importantes para los donantes potenciales.

El *lobby* ha sido objeto de mucho escrutinio pero las pruebas de sus efectos vienen casi exclusivamente de leyes puntuales o de encuestas. En particular, inspirado por el artículo seminal de Grossman y Helpman (1994), ha habido todo un torrente de investigaciones sobre políticas proteccionistas pero son muchísimos los estudios sobre este tema como para resumirlos aquí. Puesto que los datos sobre el gasto en *lobby* sólo se limitan a Estados Unidos en un periodo reciente, el efecto sistemático del *lobby* es casi desconocido en otros países. Como Gordon y Hafer (2005: 245) observan, “puesto que los datos sobre los gastos en *lobby* han sido más difíciles de encontrar [que sobre gastos de campaña], sabemos poco sobre su efecto en la política”.

Las pruebas que se tienen indican que los cabilderos tienen un gran efecto en la legislación. Quizá el estudio más completo hasta ahora sea el realizado por Macher, Mayo y Schiffer (2011), basado en una encuesta del Banco Mundial, acerca de la influencia sobre el gobierno de aproximadamente 6 000 compañías, en 60 países. Dicha influen-

cia es mayor en los países de derecho consuetudinario que en los de derecho romano, en industrias más concentradas, por compañías más grandes y más viejas, y por compañías multinacionales, exportadoras y paraestatales, a diferencia de compañías privatizadas y transnacionales. Los mismos factores son válidos para la influencia de asociaciones comerciales. Aproximadamente un tercio de todas las compañías afirman que son influyentes, casi sin diferencia en cuanto a la rama de gobierno sobre la cual se ejerce la influencia.

Campos y Giovanonni usan otra encuesta entre 3945 compañías en 25 sistemas económicos de transición, para examinar si el *lobby* y los sobornos son sustitutos o complemento, y se inclinan por lo primero. El *lobby* es más eficaz que los sobornos como instrumento de influencia. Además, el *lobby* es más frecuente en países de ingresos más altos, mientras que los sobornos son más frecuentes en países más pobres, donde el monto que se asigna a ellos es menor. Descubrieron además que el *lobby* parece aumentar su influencia política de 25 a 30% de las compañías.

Adhikari, Derashid y Zhang (2006) descubrieron en Malasia que las compañías con conexiones políticas pagan menores tasas de impuestos. Afirman que el capitalismo en países desarrollados (por ejemplo, Estados Unidos) tiene su base “en el mercado”, mientras que en los países menos desarrollados se “basa en las relaciones” o en el “amiguismo”. Sin embargo, Richter, Samphantharak y Timmons (2009) encontraron que en Estados Unidos el *lobby* sirve para reducir la tasa impositiva pagada por los despachos de cabilderos, pues al aumentar la actividad de los despachos registrados se reduce su tasa impositiva entre 0.5 y 1.5 puntos porcentuales. Kim (2008) encontró que los gastos de *lobby* de las compañías americanas tienen un efecto positivo en el rendimiento del capital de las compañías en relación con el mercado y, en menor grado, con su industria. De Figueiredo y Silverman (2006) descubrieron que las universidades que recurren a cabilderos reciben más fondos federales para investigación.

Son numerosos los estudios monográficos sobre la influencia de los cabilderos en la aprobación de determinadas leyes. Graetz y Shapiro (2006) describen, principalmente, la forma en que grupos de presión convencieron a una mayoría del público de Estados Unidos de que apoyara la abolición del impuesto sobre herencias que sólo se imponía a los muy ricos. En otro estudio bien documentado, Mancuso (2003) relata la historia de un buen *lobby* en favor de concesiones públicas en Brasil.

No debe considerarse que estas conclusiones signifiquen que el *lobby* tiene siempre éxito en la esfera política. Cuando los intereses de poderosos cabilderos están en conflicto, se pueden neutralizar entre sí. Cuando la opinión pública apoya o se opone de manera abrumadora a una ley en particular, no prevalecen los intereses empresariales. La industria del tabaco, por ejemplo, sufrió varias derrotas en el ámbito federal en Estados Unidos.⁴

⁴ El *lobby* por parte de la industria del tabaco en todo el mundo es objeto de toda una publicación: *Tobacco Control*.

Aunque Santos (2011) informa que la Confederação Nacional da Industria ejerce una fuerte influencia sobre la legislación en la Cámara de Diputados de Brasil, dicha influencia se limita a ciertas comisiones: si un proyecto de ley llega a una sesión plenaria y, en particular, si la votación es nominal, los cabilderos de esta industria pierden su eficacia. Sin embargo, tanto las pruebas estadísticas como numerosos estudios monográficos muestran que los cabilderos tienen gran influencia sobre la legislación. Aunque este efecto puede deberse al hecho de que los grupos de presión a menudo tienen la información y la experiencia que no tienen los legisladores, los estudios que usan los gastos de *lobby* indican que su influencia no se limita a la información.

Efectos en el *lobby* en decisiones ejecutivas y regulatorias

Desde que Stigler (1972) atacó la regulación, las investigaciones sobre la relación entre los reguladores y las compañías reguladas se han concentrado en aquellas situaciones en las que las agencias regulatorias promueven los intereses que supuestamente deberían regular, sobre todo creando barreras para su ingreso, en detrimento de otras compañías y de los consumidores. Carrigan y Coglianese (2011) son quienes se encargan en la actualidad de estudiar este tipo de situaciones, y no han llegado a nada concluyente en cuanto a su alcance. La relación entre los reguladores y el regulado no es bilateral porque las agencias regulatorias son a su vez supervisadas por el Congreso y el presidente. Sin embargo, hay polémica sobre el grado en que el Congreso realmente controla a las agencias regulatorias. Mientras que a primera vista podría decirse que el Congreso se esfuerza poco por supervisar a las agencias, puede presentarse esta situación porque las agencias realizan bien sus tareas o porque los miembros del Congreso son convencidos por los cabilderos para que toleren estas situaciones, con lo cual resulta difícil identificar el problema.

Entre los estudios sobre regulación, es particularmente ilustrativo el trabajo de Gordon y Hafer (2005) sobre las inspecciones que lleva a cabo la Comisión Regulatoria de Energía Nuclear de Estados Unidos, en el que se ha determinado que la burocracia monitorea con menos frecuencia a las compañías con poderosos donadores políticos, que también son los que menos cumplen las leyes. Su explicación es que las donaciones políticas indican la voluntad de las compañías de impugnar fallos adversos en los tribunales y, puesto que la agencia regulatoria tiene presupuesto y personal limitados, prefiere evitar posibles luchas costosas. Este estudio es innovador porque muestra que “las compañías pueden obtener concesiones políticas de los reguladores mediante gastos políticos en funcionarios electos, incluso sosteniendo una constante conducta legislativa [es decir, sin cabildear]”. Además, explica la paradoja aparente, que mencionaron Ansolabehere, de Figueiredo y Snyder (2003), de que las ventajas debidas a donativos políticos son mucho mayores que los mismos donativos. Como indican Gordon y Hafer (2005: 246) “los gastos políticos corporativos parecen pequeños comparados con las ventajas de acciones legislativas, porque revelar una disposición para luchar es siempre menos costoso que la lucha en sí misma”. De Figueiredo y Edwards (2005) en-

cuentran que los donativos de campaña tienen un efecto significativo en las decisiones regulatorias de las comisiones de servicios públicos estatales en Estados Unidos pero no especifican el mecanismo por el cual ocurre esta influencia.

Regulación de las finanzas políticas

Dado el efecto corruptivo y desigual del dinero, son muchos los intentos que se han hecho para regular esta situación pero abundan las recomendaciones en cuanto a lo que debería ser regulado y cómo.

La regulación es muy diferente de un país a otro, por lo que se refiere a transparencia y financiamiento público y privado. Pierre, Svåsand y Widfeldt (2000) indican que, desde 1989, la proporción de subvenciones estatales en los ingresos totales de partidos políticos de Europa Occidental oscilaba entre 25.1% en Austria y 84.2% en Finlandia. Según IDEA, de 116 países cuya información estaba disponible en 2002, 75 tienen algún tipo de regulación de financiación política mientras que 41 no tienen nada.⁵ Cincuenta y nueve países tienen leyes relativas a la divulgación de donativos a partidos políticos mientras que 52 no las tienen. La mayor parte de los países permiten donativos privados, incluso de contratistas del gobierno (82 las permiten y 27 no las permiten). Por su parte, en 83 hay algún esquema para la financiación pública directa de partidos políticos, mientras que en 61 no hay nada, y en 81 los partidos reciben tiempo aire gratuito en televisión durante las campañas electorales, mientras que en 34 esto no ocurre. Otra fuente indica que 156 países permiten la financiación privada y 28 no la permiten, mientras que 106 proveen financiación pública directa y 110 financiación pública indirecta, y 46 no disponen de este mecanismo.⁶

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) proporciona información sobre reglas de divulgación de donativos políticos en 118 países (2003). De éstos, 15 están clasificados como de “alta” divulgación. Brasil es el único país latinoamericano en esta categoría. Los niveles de divulgación se clasifican como “medio” en 26 países, entre los que se incluyen Argentina y Colombia. Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Perú se incluyen entre los 30 países que tienen reglas de divulgación “bajas”. Veinte países reúnen esta información pero no la revelan al público; entre ellos está República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela. Por último, 27 países no tienen ninguna regla de divulgación, y entre ellos se incluye a El Salvador y Uruguay.

Son bien conocidos ahora los aspectos legales de la regulación de la financiación política en América Latina, y ello se debe principalmente al esfuerzo pionero de Zovatto (2003; también Griner y Zovatto 2004). Salvo el caso de Venezuela, todos los paí-

⁵ www.idea.int/parties/finance.

⁶ <http://www.aceproject.com>.

ses latinoamericanos combinan diferentes formas de financiación pública con donativos privados. Ya en 1928 se había introducido el concepto de financiación pública en Uruguay, seguido por Costa Rica en 1949, y después de 1997 fue usado por todos los países de la región. Conforme a las fórmulas de financiación pública, se distribuyen recursos principalmente sobre la base de la fuerza electoral de los partidos en elecciones pasadas, con umbrales mínimos y a veces en combinación con otros criterios. La mayor parte de los países prohíben los donativos privados por parte de algunos donantes potenciales, con más frecuencia de fuentes extranjeras, pero es asombroso que sólo ocho prohíban los donativos por parte de compañías que tienen contratos con el Estado. Por su parte, sólo siete países latinoamericanos imponen límites a los donativos individuales. Todos proporcionan libre acceso a los medios de comunicación estatales y algunos también a medios privados durante campañas electorales. Con excepción de Uruguay, en todos los países se designa algún órgano específico para vigilar que se cumplan estas disposiciones, y se aplican diversas sanciones en caso de incumplimiento. Vale la pena repetir, sin embargo, que estas disposiciones legales no generaron información sistemática sobre los modelos reales de financiación.

Las propuestas para reformar los regímenes regulatorios son objeto de intensa actividad por parte de varias entidades internacionales y, en particular, regionales, entre las que se incluye a la Organización de los Estados Americanos, el Consejo de Europa, la Organización de Estados Africanos e IDEA. El Gobierno de Estados Unidos siempre está dispuesto a brindar asesoría a otros países (USAID, 2003; USAID, 2007). El documento de 2003, titulado “Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies” da seguimiento a la opinión de la Corte Suprema de Estados Unidos sobre el hecho de que la compra de influencia política es una forma de libertad de expresión. Tras observar que “la divulgación del financiamiento de campañas y de partidos políticos es la piedra angular sobre la cual descansan todos los intentos por controlar el dinero en la política”, el resumen ejecutivo (2003: 1) afirma que “como forma de libertad de expresión, las finanzas políticas están vinculadas a la salud y la fuerza de una democracia. Las leyes y reglamentos para controlar las finanzas políticas corren el riesgo de sofocar los derechos básicos de los ciudadanos de proporcionar financiación al candidato o partido de su elección”. Este enfoque contrasta notablemente con el del Consejo de Europa (Walecki, 2007), que además de transparencia establece límites a la financiación, prohíbe algunas fuentes de fondos, así como financiación pública.

Un área en la cual todas las recomendaciones convergen es la transparencia. Se supone que la transparencia debe ser eficaz porque es menos probable que los ciudadanos informados y racionales voten por candidatos o partidos cuyos intereses sean diferentes de los propios. Hay algunas evidencias empíricas que indican que esto es cierto: Stratmann (2005: 136) señala que tanto los modelos teóricos como los estudios experimentales indican que “los electores son menos sensibles a los mensajes de campaña cuando creen que los candidatos han obtenido fondos de campaña prometiendo favo-

res a sus donantes”. Sin embargo, Persily y Lammie (2004) sostienen que la mayoría de los encuestados americanos creen que el sistema de finanzas de campaña contribuye a la corrupción en el Gobierno. Esta percepción se diluyó cuando aumentaron estrepitosamente los donativos políticos. Por otra parte, los estudios experimentales son de dudoso valor porque proporcionan información a los sujetos experimentales mientras que los electores reales tienen que buscar esta información entre el diluvio de publicidad que reciben en épocas de elecciones. Aunque la transparencia es necesaria, limitar la divulgación pone una carga excesiva sobre electores individuales. Y si los electores más pobres prestan menos atención a la información política que los más ricos, siendo la diferencia más notable en sociedades más desiguales (Salt, 2006), confiar sólo en la transparencia perpetúa las diferencias de clase.

Más controvertidos son los límites y restricciones de los donativos individuales y de grupo. Si los donativos de campaña tienen poco efecto sobre el voto por los candidatos a reelección pero un mayor efecto en el voto por candidatos nuevos, las limitaciones de gastos políticos favorecerían a los candidatos a reelección. Por lo tanto, Sahuguet y Persico (2006) afirman que los límites de gastos tienen efectos anticompetitivos. Por su parte, Campante (2007) sostiene que los límites en los donativos privados igualarían la competencia, pero sólo si fueran muy estrictos. Sin embargo, por muy plausibles que sean estas afirmaciones, no tienen mucho apoyo empírico. Habiendo examinado elecciones legislativas en 45 estados de Estados Unidos entre 1980 y 2000, Stratmann y Aparicio-Castillo (2005) encontraron que los límites más estrictos están vinculados con márgenes inferiores en favor de los candidatos a reelección y un gran número de candidatos. Por su parte, Houser y Stratmann (2005) encontraron que las campañas financiadas con fondos públicos inducen la existencia de candidatos de una “mayor calidad” que ganan por márgenes más amplios. La explicación podría ser que, aunque los límites de gastos hacen difícil que los contrincantes se den a conocer frente a los candidatos a reelección ya prominentes, también permiten igualar los gastos para candidatos nuevos de alta calidad con limitaciones presupuestarias. Otro argumento contra topes en los gastos es que si las diferencias marginales en los gastos de campaña tienen un gran efecto en la distribución de votos y si la ejecución no es perfecta, los límites en los gastos favorecerían a los tramposos que no son detectados (Ferreira Rubio, 2004: 78).

La dificultad técnica de los sistemas de financiación pública, a su vez, es la forma de asignar fondos y recursos gratuitos, en particular para tener acceso a la televisión. La práctica predominante es distribuirlos según los resultados electorales anteriores. El principal argumento contra este procedimiento es que se anquilosa el sistema de partidos. Por otra parte, como lo señalan Morales Quiroga y Piñeiro Rodríguez (2010), en el caso de Chile, esta regla induce a los candidatos a la reelección, con un lugar seguro, a tratar de maximizar su número de votos con los ojos puestos en las próximas elecciones. Un argumento más general contra la financiación pública es que aísla a las élites partidistas de sus bases, liberando a los partidos de la necesidad de tener

que movilizar a sus miembros. Otra crítica consiste en que las normas que disponen transferencias en especie en cantidades iguales tienen efectos anticompetitivos (Sahuguet y Persico, 2006). Sin embargo, parece que ninguno de estos argumentos contra la financiación pública (que hace a los partidos dependientes del Estado y que petrifica el sistema de partidos) es válido en Europa Occidental (Pierre, Svåsand, y Widfeldt, 2000).

Considerando la incertidumbre sobre los efectos de diferentes tipos de regulación, es notable que el celo regulador no se base en el conocimiento empírico de los verdaderos vínculos entre el dinero y la política. Las reglas ya existentes, incluso los requisitos de transparencia, raramente son puestas en práctica, y sin orden ni concierto (Ferreira Rubio, 2004), de modo que es escasa la información sistemática. A mi leal saber y entender, no hay estudios multinacionales acerca del efecto de estos regímenes normativos sobre los resultados de las políticas, aunque hay quienes afirman que el financiamiento político desempeña un papel limitado en algunos países, en particular en los Países Bajos, Dinamarca o Suecia, mientras que es relativamente grande en Italia, Reino Unido y Estados Unidos (Prat, 1999). Por su parte, aunque en la actualidad se dispone de información detallada sobre leyes, reglas y normas en países latinoamericanos, los participantes en el volumen corregido de Griner y Zovatto (2004) no señalan un sólo estudio sistemático del impacto real del dinero en la política.

Escribir más reglas es fácil y ni siquiera se opondrían a ellas quienes perderían si no se aplicaran, porque las normas ya existentes tienen poco efecto. Como lo señala Pinto-Duschinski (2002: 81) “hay [...] demasiadas leyes que poco se aplican”. Se supone que deben aplicarse mediando importantes sanciones y monitoreo independiente, pero la cuestión es por qué los órganos que regulan el financiamiento político no están sujetos a la misma influencia del dinero como otras agencias reguladoras. Ésta es claramente un área en la que la presión popular y las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel importante que desempeñar.

Quizá lo más importante es que la regulación no es la única manera de igualar la influencia política de grupos económicamente desiguales. El campo de juego político parece ser más equitativo en países en los cuales los sectores más pobres de la sociedad han sido organizados por partidos políticos asociados con sindicatos poderosos u otras organizaciones de masas. La desigualdad de la financiación política, con la consiguiente influencia, proviene de la desigualdad de recursos económicos en la sociedad. Los individuos ricos y los grupos gastan más que los pobres sólo porque tienen más recursos para gastar: ésta es la razón por la cual la competencia política es desigual.⁷ Los ciudadanos más pobres aún pueden contrarrestar esta desigualdad si comparten sus recursos (Corvalan y Vicente, 2011). En el pasado, los partidos de izquierda podían contrarrestar la desigualdad económica aumentando las cuotas de sus nume-

⁷ La gente con más recursos puede gastarlos hasta el punto en que los beneficios marginales de sus gastos políticos igualan los costos marginales de los donativos, mientras que la gente pobre no lo puede hacer porque tiene un presupuesto limitado (y quizá porque tiene más que ganar).

rosos miembros o acudiendo al apoyo financiero de los sindicatos. Sin embargo, las contribuciones de los miembros de todos los partidos han disminuido y el poder de los sindicatos ha menguado en muchos países, lo cual ha hecho que los partidos sean más dependientes de los donantes adinerados. Los movimientos en contra de los sindicatos en algunos países, en particular en Estados Unidos, tienen por lo tanto consecuencias políticas y económicas, al dejar a los pobres incapacitados para juntar sus recursos en las contiendas políticas. Sin embargo, los mecanismos y las organizaciones mediante los cuales juntarían sus recursos quienes menos tienen son una opción importante a la regulación jurídica. En este caso, internet, cuyo acceso todavía es muy desigual, ofrece una posibilidad atractiva. Tal como quedó demostrado en la campaña de Obama, internet puede ser un instrumento eficaz para igualar el campo de juego electoral.

Dinero y democracia

Con todas las limitaciones de la información disponible y las conclusiones divergentes, el panorama sigue siendo abrumadoramente sombrío. El dinero tiene infinitas formas de infiltrarse en la política. Cuando se imponen límites a la propaganda política de los candidatos, la publicidad es controlada por grupos “independientes” y favorece aquellas posturas que se sabe que apoyan los candidatos. Cuando se prohíbe a las corporaciones hacer donativos a los candidatos, se insta a sus empleados a hacerlo como individuos. Cuando las leyes imponen límites a los donativos a partidos políticos, los grupos de presión gastan más dinero tratando de persuadir directamente a electores (Hogan, 2005).

Los partidos y los políticos individuales aceptan dinero de grupos de presión porque lo necesitan para llevar a cabo sus actividades políticas, pero también se sospecha que se benefician materialmente de favores que les hacen los grupos de presión. Algunos datos sistemáticos y muy anecdóticos indican que los beneficios son a menudo de índole financiera. Algunos estudios estadísticos muestran que los miembros de la Cámara de Representantes de Estados Unidos obtienen significativamente una mayor ganancia en acciones comunes que en el mercado promedio, lo que sugiere que se benefician de información privilegiada (Ziobrowski *et al.*, 2011). La razón de por qué los políticos dejan sus puestos siendo más ricos que cuando los ocuparon por primera vez sigue siendo un misterio, pero los ejemplos abundan. Así también abundan los ejemplos de políticos jubilados y ministros que encuentran empleos lucrativos en el sector privado. Tales ganancias privadas constituyen casos de “corrupción”, según la definición popular de este término, pero los efectos del dinero en la perpetuación de la desigualdad funcionan independientemente de si las formas particulares de influencia política sean legales o no en un país determinado. No es de extrañar que las masas de ciudadanos democráticos en todo el mundo consideren que los políticos son corruptos.

Además del efecto deslegitimizador de la idea de corrupción, la influencia desigual del dinero privado sobre la política tiene varios efectos corrosivos en la democracia:

1. Perpetúa la desigualdad económica y social. Si la influencia de los ricos aumenta con la desigualdad ya existente, el resultado es que las sociedades desiguales redistribuyen menos que las más igualitarias (Benebou, 2000). Por lo tanto, los países originalmente desiguales se tornan más desiguales, mientras que aquellos en los que existe igualdad siguen siendo iguales.
2. Conduce a menudo a una ineficiente asignación de recursos productivos. Incluso si el gobierno no es corrupto, guiado únicamente por el criterio de la eficacia económica, si las empresas acaudaladas pero improductivas y las altamente productivas organizan grupos cabilderos iguales, el gobierno puede adoptar políticas ineficientes en respuesta a sus presiones (Esteban y Ray, 2006).
3. Desalienta la participación y el interés político de los sectores más pobres de la sociedad. Si la gente pobre percibe que su participación política es vana porque las políticas son influidas por grupos de presión, entonces dejarán de participar.
4. Se reduce la gama de posibilidades para los ciudadanos en las elecciones. Si los donativos políticos influyen en las plataformas electorales de todos los partidos que tengan una oportunidad de entrar en el gobierno, se reduce la gama de opciones de los electores (Grossman y Helpman, 2001).
5. Aumenta los costos totales de la competencia política. Este efecto, sin embargo, puede depender de la forma de la regulación (Sahuguet y Persico, 2006).
6. Socava la confianza en las reglas del juego político, no sólo entre el público en general sino también entre los actores políticos. Este efecto es particularmente peligroso para las instituciones democráticas, porque si algunas fuerzas políticas creen que no tienen oportunidad de ganar conforme a las reglas, pueden inclinarse por buscar recursos fuera del marco institucional (Przeworski, 2011).
7. Conduce a la invasión del Estado, por parte de los intereses privados, “la privatización del Estado” (García Laguardia, 2000).

La igualdad política perfecta no es factible en sociedades económicamente desiguales. Sin embargo, las democracias no pueden fallar en su compromiso con la igualdad política. Aun cuando sea inevitable una dosis de desigualdad política, aunque no entendemos completamente cómo es que los recursos económicos afectan los resultados políticos, la influencia corruptiva del dinero es el flagelo de la democracia. Algo está mal cuando, a la pregunta sobre cuál institución tiene más poder, un grupo plural de ciudadanos responde que los “bancos”.⁸

⁸ Véase Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, Barómetro, noviembre de 2010, Estudio núm. 2.853. La pregunta fue “De las siguientes instituciones o colectivos, ¿cuáles cree usted que tienen más poder en España?” Los bancos fueron identificados como los más poderosos por 31.6% de los encuestados; el gobierno, por 26.4%; las grandes compañías, por 15.1 por ciento.

No obstante, controlar el acceso del dinero a la política no es un asunto simple. Las reformas deben basarse en una idea analítica clara de las sendas causales por los cuales los recursos desiguales afectan los resultados políticos, además de en datos empíricos sólidos, pues de lo contrario serán vanos o hasta contraproducentes. Si bien aprobar leyes puede ser sencillo, su aplicación efectiva por parte de las entidades de gobierno está sujeta a las mismas presiones que otras políticas. El papel de las organizaciones de la sociedad civil es pues crucial: son necesarias para supervisar la aplicación de las normas con independencia del gobierno y, quizá lo más importante, para reunir los recursos de las muchas personas con bajos ingresos a fin de contrarrestar la desigualdad en el acceso político.

4 EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA*

[Hay que] limitar el financiamiento de los partidos políticos. Hemos encontrado en la observación electoral que el financiamiento privado de los partidos políticos es la cuna de grandes mecanismos clientelares y de la corrupción siguiente en los procesos de gobierno. [El financiamiento debe ser] no sólo más transparente sino también más democrático.

Representante de organización indígena de Guatemala,
entrevista para el proyecto.

Son necesarias tres redistribuciones: del poder, de los ingresos y del conocimiento y la información. [...] La calidad de la información pública (suficiente, oportuna, accesible y veraz) es fundamental. La transparencia es fundamental para construir democracia, Estado de derecho y mercado, y también para derrotar al crimen organizado y al narcotráfico. Si se combate la corrupción y se lucha por la transparencia, el crimen organizado no puede sobrevivir.

Ministro del Poder Ejecutivo de El Salvador,
entrevista para el proyecto

La participación política de las mujeres no debe quedar atrapada en la ley de cuotas. [...] Limitar la participación de las mujeres a la ley de cuotas es negar la existencia de diez o quince diputadas de mi país, de alcaldesas, de concejales. Hay otros problemas que impiden que las mujeres accedan efectivamente al mundo público, y cada país tiene la obligación y el desafío de diferenciar esos problemas y resolverlos.

Vicepresidenta de partido político de Chile,
entrevista para el proyecto

Lo que se sabe sobre lo poco que se conoce

El funcionamiento real de los mecanismos de financiamiento de las campañas es de los aspectos menos explorados y probablemente más controversiales de la actividad política. Cierto es que los subsidios estatales, cuyo des-

* Se han utilizado varios documentos elaborados para el proyecto. Para las primeras dos secciones, Kevin Casas-Zamora y Daniel Zovatto; para el apartado sobre financiamiento ilícito, Humberto de la Calle; para la sección sobre el Caribe, Cynthia Barrow-Giles; para la sección sobre el acceso de las mujeres al financiamiento político, Delia M. Ferreira Rubio.

empeño es público por definición, se han expandido hasta cubrir prácticamente todos los países de las Américas. **Las condiciones de desembolso de las subvenciones estatales y sus distintos montos hacen que el financiamiento privado siga teniendo una importancia determinante en las elecciones de la mayoría de los países del hemisferio.**

Pese a los crecientes esfuerzos regulatorios, muy poco se conoce sobre quién financia las campañas en la región. La opacidad reinante ha dado paso a una profusa mitología que sitúa el financiamiento privado de las campañas en la base de todo tipo de patologías y desventuras políticas. De manera muy sumaria, se presenta lo que se sabe en la región sobre esta compleja y decisiva dimensión de la vida política, haciendo hincapié en aquello que está razonablemente demostrado y dejando de lado, en la medida de lo posible, lo incierto. Para ello, es menester empezar por la parte más accesible y pública del fenómeno: los subsidios estatales.

El financiamiento público y su relevancia electoral

Los sistemas de regulación del financiamiento político en las Américas son sumamente heterogéneos. Sólo hay una característica que los unifica prácticamente sin excepción: la presencia de modalidades de financiamiento público a los partidos y candidatos. **De todos los países considerados, sólo Venezuela carece de toda forma de subsidio estatal a los partidos. Pero el hecho de que el financiamiento público sea un elemento común en los sistemas de regulación del financiamiento político en el hemisferio no significa necesariamente que sea un factor dominante en el financiamiento político de la región.**

La capacidad de moldear las prácticas de financiamiento y el comportamiento del sistema de partidos depende de muchísimos factores, empezando por la propia configuración del sistema de subsidio. Esa configuración puede ser extraordinariamente variada. Por ello es importante detenerse, así sea brevemente, a examinar las características que definen los sistemas de financiamiento público del hemisferio (véase tabla 4).

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

En la mayoría de los países, los subsidios directos representan el grueso del financiamiento público. La posible excepción la ofrece Brasil, donde el valor comercial de la “franja” mediática facilitada a los partidos por el Estado probablemente se acerca o supera los montos de la contribución estatal directa.

Tabla 4 Principales características de los sistemas de financiamiento público en las Américas, 2011

País	Subsidios electorales										
	Subsidios públicos		Subsidios directos		Pago previo	Pago posterior	Barrera de acceso	Regla de asignación			
	Subsidios directos	Subsidios indirectos	Subsidios electorales	Subsidios permanentes				Fuerza electoral	Ajuste igualitario	Otros	
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	-	
Bolivia	No	Sí	-	-	-	-	-	-	-	-	
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	-	
Canadá	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí ^a	
Chile	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	-	
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	-	
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	
El Salvador	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	-	
Estados Unidos	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí ^b	
Guatemala	Sí	Sí	No	Sí	-	-	-	-	-	-	
Honduras	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	-	
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	-	
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	-	
Perú	Sí	Sí	No	Sí	-	-	-	-	-	-	
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	-	
Venezuela	No	No	-	-	-	-	-	-	-	-	

NOTA: ^a Se reembolsa 50% de los gastos incurridos por los partidos a nivel federal y 60% de los gastos de los candidatos en los distritos electorales. ^b En las elecciones primarias los aspirantes presidenciales deben recaudar 5 000 dólares en al menos 20 estados para acceder a fondos estatales, que significan hasta 250 dólares por cada donación recaudada.

FUENTES: Elaboración sobre datos de Elections Canada para Canadá, Weintraub (2011) para Estados Unidos, y Zovatto y Gutiérrez (2011), para todos los demás países.

Entre los países que cuentan con subsidio directo, prácticamente en todos los casos está dirigido, total o parcialmente, a apoyar las actividades electorales de partidos y candidatos. Perú y Guatemala son los únicos países en los que el apoyo directo del Estado se entrega mediante tractos anuales que no sufren modificación en la época electoral. Sin embargo, en los últimos años la adopción de mecanismos estatales de apoyo a las actividades permanentes de los partidos se ha vuelto común en el hemisferio.

Doce de los 20 países considerados presentan una combinación de subvenciones electorales y permanentes. En algunos casos, los menos, la magnitud de la subvención asignada para actividades partidarias supera considerablemente los montos del subsi-

dio electoral. En México, el financiamiento público otorgado a los partidos para actividades electorales durante el periodo 2000-2011 ha sido menos de una quinta parte del financiamiento público total (estimación sobre datos de Tépach, 2011: 21-22). En Panamá, el financiamiento electoral es, por ley, 40% del total desembolsado durante todo el ciclo de gobierno, de cinco años. Pero estos ejemplos son excepciones en la región.

Los subsidios electorales presentan significativas variaciones en términos del momento del desembolso, las reglas de acceso a los fondos y los principios de distribución. En 11 países una parte es desembolsada antes de los comicios para aliviar la necesidad de los actores electorales de financiarse durante las campañas, y el resto es entregado tras la elección. En sólo dos casos, Argentina y Estados Unidos, las subvenciones son entregadas previamente en su totalidad. En Canadá, Nicaragua y Paraguay, sólo se desembolsan con posterioridad a los comicios.

Siguiendo con la práctica internacional más generalizada, 11 países han establecido algún umbral electoral (una cantidad absoluta de votos, el logro de representación legislativa o, más comúnmente, un porcentaje de la votación a nivel nacional o de circunscripción) que debe ser superado para acceder al financiamiento público. Por último, con las excepciones de Canadá y Estados Unidos, todos los países asignan el grueso del subsidio electoral proporcionalmente a los resultados obtenidos por los partidos y candidatos elegibles.

En 10 países se fijan montos mínimos para cada partido para equilibrar las oportunidades de competencia. Los casos de Canadá y Estados Unidos se desvían de ambas formas de distribución: en Canadá, se reembolsa un porcentaje fijo de los gastos electorales incurridos por los partidos y candidatos que superan la barrera electoral existente, y en Estados Unidos, se utiliza un sistema de *matching funds* vigente en las elecciones primarias presidenciales que distribuye los fondos de acuerdo con la habilidad de los candidatos para recaudar pequeñas donaciones.

Si los subsidios electorales han de tener un efecto visible en las prácticas de financiamiento (en particular reduciendo la dependencia de los partidos y candidatos respecto del financiamiento privado), es obvio que deben tener un monto significativo. La dispersión que existe en los niveles de montos en el hemisferio es considerable. En algunos países, incluso algunos muy problemáticos en términos de la posibilidad de penetración de capital ilícito en las campañas, los montos no llegan siquiera a merecer el calificativo de modestos (véase tabla 5).

Como puede verse, la heterogeneidad es notable. **Únicamente Uruguay, Costa Rica, Panamá, México y República Dominicana superan el nivel de cinco dólares por votante, que a escala internacional no estaría, ni lejanamente, entre los más elevados del mundo.** Siete de los países incluso muestran cifras inferiores a un dólar por elector, que razonablemente pueden suponerse ineficaces para generar cualquier diferencia visible en el comportamiento de los partidos y candidatos al gestionar fuentes de financiamiento electoral. En esos países es predecible que los actores electorales seguirán dependiendo abrumadoramente de las fuentes privadas de financiamien-

Tabla 5 Subsidios electorales directos totales, como proporción del PIB y por votante registrado en algunos países de las Américas

País	Año	Monto total de subsidio electoral (millones de dólares)	Subsidio electoral como porcentaje del PIB	Monto por votante registrado (dólares)
Argentina	2007	5.1	0.000	0.2
Bolivia	2005 ^a	4.5	0.050	1.2
Canadá	2008	51.0	0.003	2.2
Chile	2005	12.6	0.009	1.5
Colombia	2010	12.8	0.004	0.4
Costa Rica	2010	23.6	0.070	8.4
El Salvador	2009	12.5	0.060	2.9
Estados Unidos	2008	135.7	0.001	0.7
Guatemala ^b	2007	0.2	0.000	0.0
Honduras	2005	2.5	0.030	0.6
México ^c	2006	382.5	0.040	5.4
Nicaragua	2006	9.3	0.180	2.5
Panamá ^d	2009	13.2	0.050	6.0
Perú ^b	2011	3.0	0.002	0.2
República Dominicana	2008	30.3	0.070	5.3
Uruguay	1999-2000	20.5	0.090	8.5

NOTAS: ^a La subvención directa fue posteriormente eliminada. ^b Guatemala y Perú no tienen formalmente subsidios directos de tipo electoral; para efectos de comparación se incluye en la tabla el monto de la partida anual desembolsada en el año de la elección. ^c Se incluye el monto total del subsidio estatal desembolsado en el año de la elección, tanto la subvención puramente electoral como la subvención para actividades ordinarias. ^d Monto correspondiente al financiamiento preelectoral que se distribuye entre los partidos políticos. FUENTES: Elaboración sobre datos, para cifras de subsidio: Canadá: Elections Canada; Estados Unidos: Federal Elections Commission; México: Tépac (2011); Uruguay: Casas-Zamora (2005a); todos los demás países: Zovatto y Gutiérrez (2011). Para votantes registrados: IDEA Internacional, "Voter Turnout Data". Para PIB: Banco Mundial.

to. Medido como proporción del PIB, el subsidio electoral más elevado del hemisferio es el que reciben los partidos nicaragüenses. Del resto de los países, y excluyendo a Bolivia, cuya subvención directa fue derogada en 2008, sólo en Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y Panamá el subsidio alcanza o supera 0.05% de la producción nacional. Este dato subestima la contribución estatal a los partidos en países como México o Panamá, donde el subsidio ordinario, como hemos visto, es considerable. En todos los demás casos la magnitud del subsidio electoral es irrisoria.

Estos datos deberían introducir una dosis de sobriedad a los debates públicos, en los que se denuncia demagógicamente el injustificado costo del financiamiento público. En la mayoría de los casos el problema más serio de los subsidios estatales a los

Tabla 6 Subsidio estatal como porcentaje del gasto total en las Américas

País	Nivel electoral incluido en el cálculo	Año	Subsidio estatal (millones de dólares)	Gasto total (millones de dólares) ^a	Subsidio estatal (porcentaje del gasto total)
Argentina	Presidencial	2007	5.1	14.0	36.5
Canadá	Federal	2008	50.9	100.0	50.9
Chile	Presidencial y Legislativo	2005-2006	12.6	22.0	57.0
Costa Rica	Presidencial y Legislativo	2010	23.6	27.0	87.4
Estados Unidos	Presidencia ^b	2008	135.7	1.3	10.2
Honduras	General	2006	2.5	40.5	6.2
México	Federal	2006	382.5 ^c	301.0	127.1
Nicaragua	General	2006	9.3	18.2	50.9
Uruguay	General ^b	1999-2000	20.5	38.8	52.8

NOTAS: ^a Todas las cifras han sido convertidas a dólares utilizando el tipo de cambio promedio durante el año electoral respectivo. ^b Incluye elecciones primarias. ^c Se incluye el monto total del subsidio estatal desembolsado en el año de la elección, tanto la subvención puramente electoral como la subvención para actividades ordinarias.

FUENTES: Elaboración sobre datos, para "subsidio estatal": Argentina, Chile, Honduras y Nicaragua: Zovatto y Gutiérrez (2011); Canadá: Elections Canada; Estados Unidos: Federal Election Commission; México: Tépach (2011). Para "gasto total": Argentina: Corcuera (2011: 80); Canadá: cifra aproximada basada en datos de Elections Canada; Chile: Riffo (2010); Costa Rica: Casas Zamora (próxima publicación); Estados Unidos: Center for Responsive Politics; Honduras: Casco Callejas (2011: 342-343); México: Mena Rodríguez (2010); Nicaragua: Zelaya Velázquez (2011: 377); Uruguay: Casas Zamora (2005a: 198).

partidos no es el alto costo que implican sino que su bajísimo monto les priva de toda efectividad. Esto último puede comprenderse mejor con los datos de la tabla 6.

Los subsidios relativamente elevados, como en Uruguay, Costa Rica y Nicaragua, terminan cubriendo una parte muy significativa de los costos electorales. Las cifras son menos claras en otros casos. En Argentina, Chile, México y Canadá, se excluye el gasto a nivel subnacional, y en los tres primeros casos penden fundadas dudas sobre la confiabilidad de las declaraciones de gasto presentadas por los partidos ante la autoridad electoral. Es altamente probable que en estos cuatro países, aun en el caso del sistema mexicano, la proporción del gasto electoral *total* que el subsidio alcanza a cubrir sea mucho más limitada que la reflejada en la tabla 6. Finalmente, en Estados Unidos y Honduras, el subsidio estatal tiene, a lo sumo, una importancia marginal.

En resumen, con las imperfectas estimaciones de gasto con que contamos es posible inferir que los subsidios estatales (el instrumento más extendido de regulación del financiamiento político) tienen una relevancia capaz de alterar en forma significativa la dependencia de los actores políticos frente al financiamiento privado. **En la amplia**

mayoría de los países, la búsqueda de fondos privados continúa siendo el pilar que sostiene las actividades electorales de los partidos y candidatos.

El financiamiento privado: ¿quién contribuye?

Son muy pocos los países en los que existe información razonablemente confiable para contestar esta pregunta. Esto incluye, debe notarse, algunas de las más consolidadas democracias del mundo, como Suiza y los países escandinavos, que prácticamente carecen de mecanismos que obliguen a los actores políticos a revelar sus fuentes de financiamiento.

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

En Canadá, la introducción en 1974 de topes al gasto electoral, límites a las contribuciones y, en particular, de estímulos fiscales a las pequeñas donaciones políticas cambió radicalmente una dinámica de financiamiento que hasta entonces estaba dominada casi exclusivamente por menos de 500 grandes corporaciones (Zev Paltiel, 1970; Ewing, 1992). En la actualidad, el límite a las contribuciones se ha fijado en 1 100 dólares anuales por partido político a nivel federal y 1 100 dólares por año para los candidatos de cada partido en los diversos distritos electorales. El incentivo fiscal por las contribuciones realizadas supera 50% el valor de la donación. No sorprende que el número de donantes individuales de todos los partidos canadienses creciera de algo menos de 85 000 en 1975 a cerca de 250 000 en la actualidad (Stanbury, 1993; Elections Canada). Sin embargo, esos donantes representan 1% de los votantes registrados en Canadá. La experiencia canadiense reciente también registra, con alguna regularidad, ejemplos de evidente influencia empresarial en las campañas, sea a través de gastos

electorales realizados directamente por los donantes, de la intervención en las pobremente reguladas contiendas internas por el liderazgo de los partidos o, simplemente, de maniobras financieras para evadir las regulaciones existentes (CBC News Oline, 5 de junio de 2006, Canadá). Esos problemas y sesgos, con todo, son poca cosa frente a los encontrados en otros países del hemisferio y han conducido al sistema político canadiense a una reevaluación de los mecanismos de regulación del financiamiento político en los últimos años.

En Estados Unidos la situación es mucho más compleja.¹ Por un lado, el sistema estadounidense es, probablemente, el que moviliza la mayor cantidad de donantes políticos en el mundo, cerca de ocho millones de personas en todos los niveles electorales (Wilcox, 2001). Los pequeños donantes tienen una importancia significativa en la competencia presidencial. Quienes contribuyeron con menos de 1 000 dólares proveyeron 45% de los recursos privados recibidos por los precandidatos presidenciales en 2007-2008. Para la campaña de Barack Obama, las donaciones de menos de 1 000 dólares representaron casi 58% de los recursos, incluyendo la fase primaria y la elección nacional, y casi una tercera parte provino de donantes de menos de 200 dólares (Corrado *et al.*, 2010: 16).

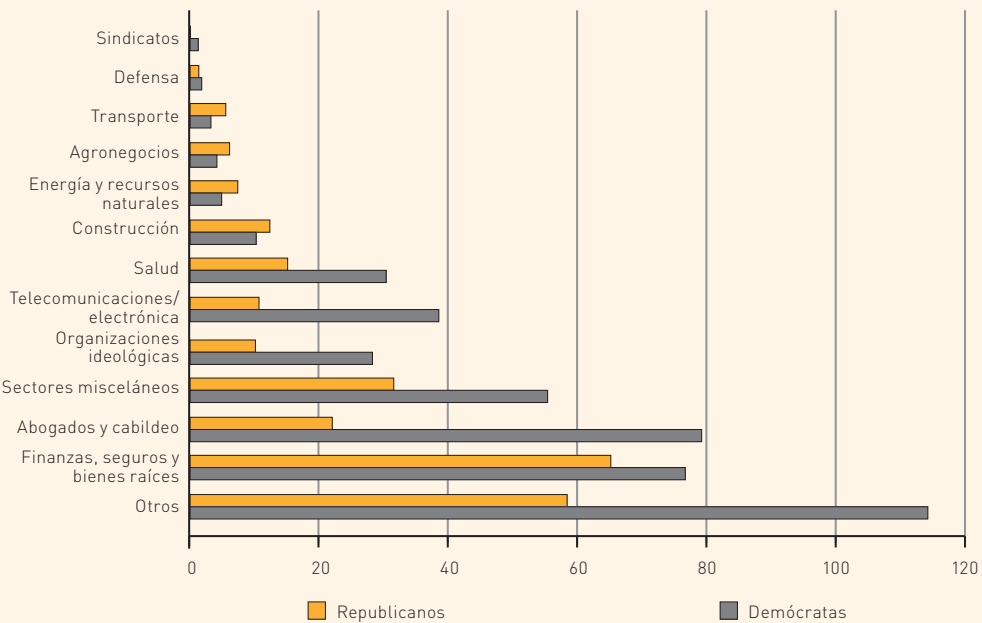
Ésta es una transformación importante que no debe, sin embargo, oscurecer el hecho de que esa base contribuyente a los comicios presidenciales presenta evidentes sesgos sociales. En las elecciones a la Cámara de Representantes y al Senado, en las que el papel de los Comités de Acción Política (PAC, por sus siglas en inglés) continúa siendo determinante, la situación es más sesgada aún. En ellas, a diferencia de la contienda presidencial, las donaciones de menos de 1 000 dólares aportaron apenas 19 y 23% del total recaudado en 2007-2008, de la Cámara de Representantes y del Senado, respectivamente (Corrado *et al.*, 2010: 21-22).

Si los sesgos sociales de las contribuciones son relativamente sencillos de establecer, más difícil es establecer el peso financiero de los distintos sectores económicos en las campañas. De los casi 1 800 millones de dólares recaudados por los candidatos presidenciales en 2007-2008, menos de 700 millones pueden ser directamente atribuidos a algún sector económico. En la gráfica 6 se exhiben algunas aglomeraciones conspicuas, por ejemplo en el sector financiero, inmobiliario y de seguros (132.6 millones de dólares), y en el sector de abogados y empresas de *lobby* o *lobbying* (95.2 millones de dólares). Las organizaciones laborales, por su lado, figuran en esta tabulación con apenas 1.2 millones de dólares.

En los próximos años, la dinámica del financiamiento de campañas en Estados Unidos experimentará cambios considerables en direcciones contrapuestas. Por un lado, la experiencia de la campaña del presidente Obama ha mostrado el enorme potencial de internet para democratizar el financiamiento político mediante la movilización

¹ Salvo que sea indicado de otro modo, para el caso de Estados Unidos hemos utilizado los datos provistos por el Center for Responsive Politics. La información se encuentra disponible en www.opensecrets.org.

Gráfica 6 Contribuciones por sector de actividad económica en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, 2008 (en millones de dólares)



FUENTE: Elaboración sobre datos del Center for Responsive Politics.

de millones de pequeños donantes. Por el otro, **la controversial decisión de la Corte Suprema de Justicia en el caso de Citizens United vs. Federal Election Commission, a principios de 2010, ha hecho desaparecer limitaciones largamente observadas a la participación de las empresas en el financiamiento de gastos independientes en favor o en contra de los partidos y candidatos contendientes.** Es posible que esta decisión, justificada como una protección a la libertad de expresión, aumente considerablemente la presencia empresarial en el financiamiento político a todo nivel. Es imposible predecir cuál de las dos influencias —una democrática, otra plutocrática— habrá de prevalecer.

Finalmente, cualesquiera que sean los sesgos sociales o económicos de las contribuciones políticas en los Estados Unidos, es importante situar la discusión en un contexto más amplio. En cuanto mecanismo para ejercer presión sobre quienes toman decisiones en favor de determinados intereses económicos, las contribuciones políticas palidecen en importancia frente a otras modalidades de presión, enteramente legales y aceptadas en el contexto estadounidense. Sobre datos del Center for Responsive Politics, **los 5 300 millones de dólares gastados en todos los niveles electorales en el ciclo 2007-2008, que incluyen, como hemos visto, los aportes de numerosísimos pequeños donantes, son bastante menores que los 6 150 millones desembolsa-**

dos en actividades de *lobbying* durante el mismo periodo. A diferencia de las contribuciones políticas, estos últimos desembolsos están fuertemente concentrados en pocos sectores económicos. Tan sólo los dos sectores más intensivos en el uso del *lobby*, las industrias farmacéuticas y de seguros, invirtieron 760 millones de dólares en este rubro durante el periodo 2007-2008, 55 veces más que lo desembolsado por ellas en contribuciones a los candidatos presidenciales (13.8 millones de dólares). **Es inevitable concluir que mucho más que las donaciones a campañas políticas, las cantidades de dinero movilizadas en las actividades de *lobby* merecen mucho más atención como factor explicativo al analizar los caminos tomados por la política pública estadounidense.**

Si existe alguna discusión sobre el peso determinante de las donaciones empresariales a las campañas en Estados Unidos, no es así en América Latina. **Los análisis disponibles sobre países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y las naciones centroamericanas sugieren la abrumadora importancia de las contribuciones empresariales, recaudadas en un exclusivo círculo social.** En particular, en Costa Rica y Uruguay, países con amplias clases medias politizadas, los responsables financieros de los partidos aceptan la idea de que el financiamiento privado debe buscarse exclusivamente entre los grandes empresarios y que, por tanto, es inútil estimular la participación de los pequeños donantes (Casas-Zamora, 2005).

Con todo, hay excepciones. En las agrupaciones políticas de izquierda, el modelo de financiación todavía concede un lugar importante a las contribuciones de los militantes y a los “impuestos” partidarios recaudados entre los funcionarios electos, usualmente combinados con una fuerte dependencia de los subsidios estatales. Este último modelo era visible en los casos del Frente Amplio Progresista en Uruguay y, en menor medida, del Partido de los Trabajadores en Brasil antes de su ascenso al poder. En ambos casos está aún por analizarse si sus victorias electorales han modificado este patrón de financiamiento, permitiéndoles atraer contribuciones de sectores empresariales.

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

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

tado, también, en los casos de Costa Rica, Uruguay, Panamá y Nicaragua (Casas-Zamora, 2003 y 2005).

En términos generales, la vulnerabilidad de las operaciones empresariales frente a los designios de los funcionarios públicos opera como un considerable estímulo para las contribuciones políticas.

Mucho más importante, tanto por su magnitud como por sus implicaciones políticas, es la situación de los canales privados de televisión en aquellos países que aún permiten a los partidos hacer inversión publicitaria durante las campañas. En muchos casos, mediante los descuentos selectivos aplicados en sus tarifas, estas empresas se han convertido *de facto* en los más importantes donadores políticos, generando en el proceso cuestionables intercambios entre ellas y los funcionarios y legisladores, así como serias distorsiones en la competencia electoral. Los casos de Uruguay, Costa Rica y Guatemala resultan dignos de mención, aunque posiblemente situaciones similares se presentan en otros contextos.

En Uruguay, los consorcios familiares que poseen los tres canales privados de televisión desde hace más de medio siglo han llegado a operar como un poderoso cártel de negocios. Un ejemplo es la decisión del gobierno en 1994 de convertir al mercado de la televisión por cable de Montevideo en un negocio cerrado controlado conjuntamente por los tres operadores privados de televisión abierta. Otro, es la decisión en 2000 de prohibir la importación de decodificadores de televisión satelital a menos que la hicieran los operadores de cable existentes (esta decisión fue luego revocada). En compensación, los actores políticos raramente pagan los precios oficiales de publicidad. De hecho, los descuentos ofrecidos durante las campañas a algunos partidos alcanzan a veces 95% del precio nominal. El impacto de esas rebajas se acompaña por la práctica habitual de las televisoras de condonar las deudas de campaña.

En Costa Rica, la exigencia legal de que las empresas de medios publiquen sus precios de publicidad y brinden un tratamiento igualitario a todos los partidos no les impide hacer donaciones en especie a partidos específicos. En el caso del partido ganador en 1998, Partido Unidad Social Cristiana, los gastos informados por la agrupación fueron equivalentes a menos de una cuarta parte del precio oficial del tiempo de publicidad adquirido, un descuento equivalente a una donación neta de 1.7 millones de dólares, casi con certeza la mayor contribución de cualquier sector económico en todo el ciclo electoral. El peso de la publicidad oficial y el hecho de que las frecuencias sean propiedad del Estado y concedidas a los operadores privados por sumas anuales extremadamente bajas son importantes incentivos para que los dueños de los medios sean generosos con las futuras autoridades estatales.

En Guatemala, la televisión abierta es monopolizada desde hace más de una década por un operador privado, el empresario Remigio Ángel González. Desde mediados de la década de los ochenta, este monopolio le ha otorgado a González una extraordinaria influencia política en el país. Durante la campaña presidencial de 1999, González puso todo el poder de su monopolio al servicio de la candidatura del eventual vence-

dor, Alfonso Portillo, donando la mayoría de su publicidad televisiva. Tras la elección, el yerno y asesor legal de González, Luis Rabbé, fue nombrado ministro de Comunicaciones e Infraestructura y, por lo tanto, encargado de la tarea de regular la operación de los canales de su suegro. Rabbé fue destituido en junio de 2001 cuando el Congreso le atribuyó diversos actos de corrupción. A pesar del compromiso del entonces presidente Portillo de licitar dos frecuencias de televisión de propiedad del Estado, el monopolio de González permanece intacto hasta el día de hoy.

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

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

Sobre la primera pesan prohibiciones legales en todo el hemisferio, con la excepción de Nicaragua y El Salvador. Ambas excepciones no son fortuitas: como en República Dominicana, una de las modalidades de financiamiento político utilizadas en las campañas consiste en la movilización de la considerable diáspora residente, fundamentalmente, en Estados Unidos (Casas-Zamora, 2003; Espinal y Jiménez, 1998). A este fenómeno se suman otras manifestaciones más controvertidas, como las relacionadas con la intervención de gobiernos foráneos en el financiamiento electoral.

El caso del financiamiento ilícito

La financiación ilícita de la política puede tener origen legal o ilegal. En el primer caso, el problema no radica en su origen sino en su uso, cuando es empleado para corromper y sobornar. En el segundo, se trata del dinero que proviene del crimen organizado.

El narcotráfico, el enriquecimiento ilícito y el lavado de dinero tienen una creciente incidencia en algunos países de la región. El grado extremo de influencia del dinero ilícito en la política es la cooptación del Estado con acuerdos entre dirigentes políticos y crimen organizado. La presencia de organizaciones armadas, de manera más o menos desembozada, consolida dicha cooptación y establece un marco de poder que se decanta hacia una situación endémica en la que la fuerza tiene que ser utilizada cada vez menos, dado el dominio sobre grupos poblacionales (Duncan, 2006).

La influencia del dinero legal

En cuanto al dinero legal, uno de los casos debidamente documentados corresponde a una investigación realizada en Colombia por el departamento de Criminología de la Universidad de Estocolmo (Evertsson, 2009). Para el estudio se realizaron 302 encuestas a empresarios de grandes, medianas y pequeñas corporaciones y a funcionarios que ocupaban cargos de alta dirección. Los resultados confirman un hecho que puede ser común a una variedad de países: las donaciones a las campañas se hacen, en muchas ocasiones, a la espera de obtener decisiones favorables de los ciudadanos elegidos, y, por tanto, hay una relación de proximidad importante entre las donaciones y algunos procesos de corrupción política.

Las empresas encuestadas aportan recursos principalmente a nivel municipal, para candidatos a alcalde (27.8%) y legisladores (23.3%). La incidencia de las demás donaciones es menor: 54.9% manifestó entregar apoyo en especie (publicidad, transporte, comida) mientras que sólo 37% contestó que entrega dinero. En 59.6% de las respuestas, las donaciones no superan los 2 500 dólares y sólo 5.5% entregó sumas superiores a 50 000 dólares.

Se observa que la ideología o la identificación programática no es el factor principal para acceder a las donaciones. En los cuerpos colegiados, los empresarios apoyan a más de un candidato: 29.4% a más de un representante a la Cámara y 20% a más de un senador. A su vez, 9.5% apoya a más de un candidato a la presidencia y 12.5% a más de un candidato a la alcaldía. Las donaciones generalmente se deciden *ad hoc*, en cada caso. El 40% entrega donaciones a candidatos que tienen la misma línea política de la junta directiva y otro 40% a candidatos que tienen una conexión personal con los directivos o propietarios de la compañía.

A 72.7% de las organizaciones que se les prometió alguna retribución se les indicó también cómo obtener lo prometido. A 50% se le dijo que debían entrar en contacto con la persona que recibió la donación y a 50% que buscara a un miembro de alto nivel de la campaña. De las personas de enlace, fueron contactadas 87.5%, pero sólo 50% manifestó haber recibido las compensaciones ofrecidas.

De las empresas encuestadas, 94.4% manifiesta estar de acuerdo con la afirmación de que las donaciones a las campañas políticas son una práctica de corrupción.

El estudio permite concluir lo siguiente:

- Un porcentaje muy alto de la financiación privada va a elecciones locales.
- La proporción de donaciones en especie es muy alta.
- El problema de la financiación ilegal no se presenta únicamente en las grandes ciudades.

Colombia ha logrado éxito en el control de la financiación de las elecciones presidenciales; sigue luchando en relación con el Congreso. Pero ahora vemos que hay un territorio inexplorado en otras elecciones.

Ese territorio es preocupante, porque está configurado precisamente por las elecciones más difíciles de controlar. En efecto, tanto el nivel local, sobre todo en municipios alejados, como las donaciones en especie y la dispersión de donaciones, constituyen un verdadero desafío a la hora de someterlas a revisión y control.

La influencia del dinero legal puede incluirse también en el traspaso circular de funcionarios entre sector público y privado. Es la llamada *puerta giratoria*. Algunos servidores pasan al sector privado y ejercen influencia en las mismas materias administrativas que manejaron de manera oficial. O, al contrario, dirigentes gremiales acuden al gobierno para desarrollar allí las ideas del sector privado al que pertenecen.

En este orden de ideas merece también una reflexión el *lobby*. Los grupos tienen derecho a ejercer presión para la defensa de sus intereses, transmitir información y opiniones a funcionarios y legisladores. Sin embargo, existe el riesgo de que poderosos actores del sector privado coopten partes del Estado, distorsionando el fin democrático de ampliación de los derechos ciudadanos.

Según la organización Transparencia Internacional (2009), en los países en desarrollo y en los industrializados persisten estrechos vínculos entre empresas y gobiernos, con diversidad de conflictos de intereses y riesgos cada vez mayores de que el *lobby* corporativo tenga una influencia desproporcionada. Los estudios de casos de Bangladesh, Alemania, Malasia y Trinidad y Tobago documentan la existencia de una peligrosa relación entre las empresas privadas y las instituciones públicas. **En el Reino Unido, se estima que las compañías que mantienen fuertes conexiones con la esfera política representan casi 40% de la capitalización bursátil; este porcentaje alcanza un impactante 80% en Rusia.** La magnitud y el rápido crecimiento del *lobby* generan fuerte inquietud acerca de la visibilidad igualitaria y del derecho a ser oídos de aquellos ciudadanos que no pueden contratar grupos de presión. En Bruselas, se estima que existen 2500 grupos de presión con 15000 miembros que compiten por tener influencia en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. En Estados Unidos, los gastos de las compañías asignados a actividades de *lobby* se han incrementado abruptamente. En el ámbito estatal dichos gastos promedian 200000 dólares por legislador, y por cada legislador existen cinco “lobistas” que compiten por su atención.

Mientras que en Estados Unidos hay una legislación detallada sobre la materia, muy pocos países latinoamericanos han expedido regulaciones legales. Pese a la resistencia en Latinoamérica, es pertinente brindar transparencia a una actividad que cada día se extiende más y se vuelve más compleja.

En este terreno, sorprende la asombrosa frase de Bill Clinton: **“Pienso que es hipócrita que alguien en la vida pública diga que, para ser considerado para formar parte de una misión comercial, no le sirve brindar apoyo a quien gana la**

elección... Y esto es algo bueno. Es la forma como funciona el sistema político” (citado en Nichols, 2011: 116).

El dinero ilegal

El financiamiento ilícito no sólo se le califica así por el uso que se le da, sino también porque tiene su origen en el crimen organizado, cuya presencia en la región se observa en los elevados niveles de inseguridad pública. Según los datos recientes publicados por Naciones Unidas, junto a los países del sur africano, Centroamérica, Sudamérica y el Caribe son por mucho las subregiones con las tasas de homicidios más altas del mundo por cada 100 000 habitantes. En los últimos 15 años, mientras la tendencia parece estabilizada en Sudamérica, en el Caribe ha sufrido un fuerte crecimiento desde 2000 y en América Central desde 2007 (UNODC, 2011: 22, 25).

Detrás del promedio regional, las actividades ilícitas se han concentrado en algunos territorios. Allí, pandillas juveniles —en particular las maras— y carteles de la droga dominan, incluso por encima del poder estatal. En estos territorios, las organizaciones ilícitas tienen una gran participación en el financiamiento de la política.

Por medio de pagos a funcionarios y legisladores, las organizaciones criminales tienen la capacidad de cooptar partes del Estado para influir en cómo se deciden leyes, decretos y regulaciones. Kupferschmidt (2009) describe algunos casos notables de cooptación del Estado, que reproducimos en la tabla 7.

La región registra casos conocidos de participación del crimen organizado en el financiamiento de campañas.

Las campañas del ex presidente boliviano Jaime Paz Zamora en los años ochenta fueron acusadas de tener vínculos con narcotraficantes. También lo fue la campaña del ex presidente de Panamá Ernesto Pérez Balladares en 1994.

Además se cuentan los casos, mucho más serios, de Colombia y México, donde el papel de los jefes de la droga en el financiamiento de campañas es un secreto a voces desde los años setenta.

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

Los escándalos de la “parapolítica” sugieren la continua gravedad del problema en Colombia. Grupos de autodefensa formados en principio como respuesta a las acciones de la guerrilla terminaron conformando batallones que se involucraron en el narcotráfico y utilizaron la violencia y la intimidación para adquirir poder político. La Corte Suprema de Justicia ha condenado decenas de ellos, actualmente en las cárceles. Su poder

Tabla 7 Casos de cooptación de Estado por el dinero ilegal

País / región	Presuntos agentes del Estado cooptados	Principales fuentes de financiamiento político ilegal	Principales instituciones blanco	Expresión territorial de la cooptación del Estado
Afganistán	"Señores de la guerra"	Amapola, heroína	Políticos, ejército y control fronterizo	Regional
Bulgaria	"Crimen organizado" conformado por antiguos y actuales agentes de seguridad del Estado	Industrias privatizadas, tráfico de mujeres, impuestos	Instituciones clave: aduana, poder judicial, medios de comunicación, etcétera	Nacional
Burma	Ejército	Drogas, industrias controladas por el ejército	El Estado	Nacional
Colombia	Carteles de la droga, guerrillas (ELN-Ejército de Liberación Nacional) (FARC-Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), organizaciones paramilitares	Drogas	Poder legislativo, partidos políticos, poder judicial, policía y fronteras	Control local con aumento en el desplazamiento de las FARC a zonas remotas
Guatemala	Elementos del ejército y antiguos agentes del servicio secreto	Cocaína	Instituciones que podrían influir o facilitar el tráfico	Nacional
Guinea-Bissau	Traficantes de drogas	Cocaína, ayuda extranjera	Instituciones que podrían influir o facilitar el tráfico de drogas	Nacional
Países de alto conflicto en el África Subsahariana	Ejércitos (nacionales y extranjeros), "grupos rebeldes" (nacionales y extranjeros), corporaciones extranjeras explotando recursos naturales	Recursos naturales, ayuda extranjera		Regional
Italia	Grupos de "crimen organizado" originados en el sur del país	Drogas, extorsión, falsificación de mercancía y contratos estatales	Políticos, poder judicial, parte de los medios de comunicación y policía	Control regional e incursión en instituciones de orden nacional
Kosovo	Crimen organizado con la participación de algunos miembros de Ejército de Liberación de Kosovo	Tráfico ilegal (armas, mujeres, heroína)	Instituciones que podrían influir o facilitar el tráfico	Nacional
Pakistán	Servicios de Inteligencia	Heroína, armas y el Estado	Todas las instituciones	Nacional
Perú 1990-2000	Vladimiro Lenin Montesinos, cabeza del servicio de inteligencia peruano	Cocaína, armas, malversación, adquisiciones	Autoridades de impuestos, poder judicial, militares, inteligencia militar y medios de comunicación	Nacional
Rusia y la antigua Unión Soviética	Oligarcas en complicidad con altos oficiales del Estado, muchos de los cuales provenían de los servicios de seguridad	Oscuras industrias privatizadas, recursos naturales (aceite y gasolina), contratación estatal e impuestos	Mayoría de los órganos económicos, políticos, judiciales y de seguridad, incluyendo partidos políticos y medios de comunicación	Regional e internacional, pero en proceso de cambio mientras el estado busca subordinar o expropiar a algunos oligarcas
Estados Unidos	Corporaciones	Ganancias legales	Agencias reguladoras de industrias importantes	Ninguna

FUENTE: Elaboración sobre Kupferschmidt (2009: 15).

político llegó a cooptar varias administraciones locales hasta el punto que la prestación del servicio de salud, la minería y los juegos quedaron literalmente en sus manos en las zonas de predominio. La Corporación Nuevo Arco Iris (2007) define así la situación:

[e]n una gran ola de expansión, los paramilitares ganaron varias guerras y en ese proceso lograron modificar sustancialmente el mapa político en 12 departamentos, transformar parcialmente el de otros, establecer una gran bancada parlamentaria, influir en las elecciones presidenciales, capturar el poder local en diversas regiones del país y entrar en un proceso de negociación con el Estado [...]. Era necesario, en todo caso, confirmar que se habían establecido alianzas y compromisos entre los políticos y los paramilitares (2007: 14, 16).

La situación en México ofrece múltiples motivos de preocupación. Un solo ejemplo basta para denotar la seriedad de la situación. En febrero de 2010, el oficialista Partido Acción Nacional (PAN) decidió suspender todas las elecciones primarias de sus candidatos en el estado de Tamaulipas, fronterizo con Estados Unidos, advirtiendo explícitamente que lo hacía por el riesgo real de infiltración sistemática de las organizaciones criminales en el proceso electoral. En algunas zonas de México, las primarias abiertas han devenido, tal parece, un riesgo intolerable para la democracia.

Es imposible conocer la verdadera extensión de este fenómeno, de obvia importancia en América Latina. Pero sí es posible conocer algunos de los factores que lo impulsan.

Los pocos estudios existentes coinciden en señalar los riesgos que para estos efectos suponen los procesos de descentralización política en la región. Por un lado, los procesos de descentralización abren nuevas arenas de competencia electoral que añaden costos adicionales a la actividad política. Frecuentemente, estos nuevos niveles de competencia se encuentran fuera del alcance de los controles financieros, de por sí flexibles, que operan en las campañas a nivel nacional. Por otro lado, **la devolución de poderes y facultades —incluso poderes de policía— a las autoridades locales crea un obvio incentivo para la intervención del crimen organizado.** Incluso en países pequeños, la cooptación de instituciones nacionales (sea a través de contribuciones de campaña, sobornos o la amenaza de violencia) es para los narcotraficantes una tarea mucho más difícil, costosa y visible, que la de asegurar la cooperación de las autoridades locales. En todo caso, son estas últimas las que con frecuencia tienen el poder de perturbar o proteger las actividades criminales en una determinada localidad.

Cualesquiera que sean los beneficios de la descentralización en América Latina, es preciso no olvidar el riesgo que comporta al facilitar la cooptación de las elecciones e instituciones locales por parte del crimen organizado.

Dificultades analíticas y puntos de consenso

Uno de los problemas más serios que afronta el estudio de la financiación ilegítima de la política, tanto en el plano del análisis como en la formulación de acciones de política pública, es su complejidad.

El financiamiento público ha sido eficaz para abrir la política y permitir nuevas opciones, pero no necesariamente para frenar la financiación ilícita. En Francia, aunque 50% de la financiación es de origen público, el fenómeno no ha podido ser íntegramente corregido. En España, que ingresó con gran vehemencia en el uso de fondos públicos, se terminó mostrando que esto no suprimía la corrupción.

La proliferación de regulaciones no contiene las claves para mitigar las causas y el desarrollo del fenómeno. España, Francia e Italia, con gran despliegue legal, no han evitado casos serios. En Gran Bretaña, con menos legislación hasta 2000, el impacto ha sido menor. Golden y Chang (2001) expresan:

la corrupción política de legisladores de la Democracia Cristiana (en Italia), aparece como algo sistemático alrededor de 1974, precisamente cuando se expidió una ley para regular el financiamiento público de los partidos políticos. Esto sugiere que la legislación diseñada para limitar el financiamiento discrecional puede haber amplificado el grado de corrupción que se desprende del sistema electoral (2001: 595).

A lo dicho, agregan otro fenómeno: a veces la corrupción crece, no porque aparezcan nuevas modalidades, sino porque se vuelve corrupto, desde el punto de vista legal, lo que no lo era antes. También en Italia, en la misma época, la prohibición a las empresas de financiar campañas y el *disclosure* de gastos electorales, terminaron criminalizando algo que no era delito (2001: 597).

Existe controversia sobre las medidas tendientes a señalar topes a las donaciones. La lógica imperante es que por medio de este mecanismo se logra mitigar el efecto plutocrático de la financiación, ya que desaparecen los grandes aportadores, se democratiza la base financiera de las campañas y se genera una mayor participación de los seguidores.

No obstante, Nichols (2011) sostiene que la reducción del valor de las donaciones aumenta la corrupción. Luego de desmenuzar los costos de la corrupción, concluye que los límites a los aportes aumentan el volumen de operaciones individuales y, por tanto, los costos de transacción para conseguir dinero. En Estados Unidos, además, aparecen promotores de donaciones en paquete (*bundle*) con un efecto dañino.

De igual modo, pese a las dificultades de llevar a la práctica los mejores deseos, hay casos exitosos de buenas prácticas. **En Colombia, la Constitución de 1991 implantó un mecanismo de pérdida rápida de la investidura de los congresistas y otros servidores elegidos.** En lo que aquí interesa, son causales la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la indebida destinación de dineros públicos y el

tráfico de influencias. La competencia en el caso de los congresistas le fue confiada al Consejo de Estado, máxima instancia de la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual debe resolver la petición en el término de 20 días hábiles, que puede ser formulada por cualquier ciudadano. Esta medida ha sido eficaz. Hasta el año 2004, se habían radicado 378 demandas, de las cuales 41 terminaron con la inhabilidad vitalicia de los congresistas incriminados.

Está también allí mismo la figura denominada “silla vacía”, que comenzó a regir en 2009. Cuando contra un miembro de una corporación de elección popular se dictare orden de aprehensión por los delitos de pertenencia, promoción o financiación de grupos paramilitares, narcotráfico o delitos de lesa humanidad, no será reemplazado. Y si recibe sentencia definitiva, el partido que lo presentó como candidato perderá su escaño, el cual permanecerá vacío hasta el fin del periodo. De esta manera, se establece una sanción al partido. La norma se ve reforzada por otra decisión adoptada el mismo año, la cual establece una escala de sanciones para los partidos que hayan avalado a los mencionados candidatos. Las posibles sanciones son multas, devolución de los recursos públicos percibidos por reposición de votos y, en casos extremos, pérdida de la personería jurídica. Es una dura reacción normativa contra la llamada “parapolítica”, esa alianza entre grupos paramilitares y líderes políticos. Por último, en 2011 se dictaron normas para combatir la llamada “puerta giratoria”, el sistema de influencias a través de funcionarios que pasan al sector privado o ingresan al sector público con una agenda particular. La inhabilidad para brindar asistencia, representación o asesoría ante el organismo al cual pertenecieron, o ante el sector objeto de vigilancia por parte del funcionario, se extiende a dos años. Esta prohibición es perpetua respecto de los casos concretos que se hayan conocido.

El financiamiento de la política en el Caribe

El heredado régimen parlamentario, que ha luchado por mantenerse en pie en varios de los países subdesarrollados, ha sobrevivido relativamente ileso durante casi medio siglo. No hay duda de que las estructuras políticas institucionales de la región: el predominante sistema bipartidista, las instituciones políticas representativas y las elecciones, son prueba más que suficiente de la vigencia de la democracia en el Caribe.

Sin embargo, las relaciones de clientelismo y el crimen organizado, como en otras partes de las Américas, también están presentes en la actividad política caribeña.

En particular, los partidos políticos que gobiernan tienen a su disposición el acceso a los recursos del Estado para distribuir beneficios sociales entre sus partidarios. Este despliegue ha permitido a ciertos partidos fortalecer su control sobre las comunidades.

El clientelismo político de este tipo prosperó en el periodo inmediatamente posterior a la independencia. Sin embargo, las dificultades económicas que experimentaron los Estados miembros de la Caricom (Comunidad del Caribe) a partir de la década de los setenta, y particularmente a principios de la década de los noventa, han tenido como resultado una disminución de los recursos económicos y financieros disponibles tanto para el Estado como para los partidos políticos a fin de ser utilizados en beneficio del clientelismo político. Esto ha obligado a los partidos políticos a desarrollar maneras creativas de mantener la relación con sus electores de modo que pueda continuar generando beneficios en común para ambos grupos.

En la región, un número considerable de parlamentarios está vinculado con el electorado de su circunscripción mediante la relación de clientelismo que parece imponer una obligación de los representantes para con sus electores. Como se indicó antes, esta aparente obligación se basa en el supuesto de que, a cambio de su voto, los representantes electos ayudarán a los electores en términos monetarios y no monetarios. Esto también incluye a los candidatos políticos de quienes se espera que financien obsequios a sus seguidores y posibles seguidores en celebraciones familiares importantes, tales como bodas, nacimientos, funerales y bautizos, entre otras.

Dentro de este contexto podemos entender el surgimiento del “Don” (el jefe o cabecilla de una pandilla) en varios países, y el creciente nexo entre el Estado, los partidos políticos y esta figura. En algunos países, el crimen organizado ha podido corromper instituciones claves del Estado, como policía, algunos elementos de la burocracia y de los partidos políticos. Si en las primeras etapas del clientelismo, Estado y partidos ofrecían protección y respaldo a las pandillas y las comunidades controladas por el Don, posteriormente la relación se ha revertido. Las pandillas lideradas por los el Don proporcionan a los partidos políticos recursos muy necesarios para mantener el sistema clientelar. Según Harriott (2008), en Jamaica existen casos de legisladores que están en deuda con las redes criminales y pueden frustrar los esfuerzos por aprobar leyes para combatir eficazmente el crimen organizado. Además pueden utilizar sus influencias para debilitar la policía y los organismos anticorrupción.

La influencia del clientelismo y del crimen organizado en la política de algunos países del Caribe deja en claro la urgente necesidad de crear leyes que garanticen una mayor transparencia en el régimen del financiamiento de los partidos políticos y las campañas.

Sin embargo, en general el Caribe no tiene un régimen normativo moderno para administrar el financiamiento de sus partidos políticos y las campañas electorales. En efecto, muchas de las leyes vigentes datan del periodo inmediatamente posterior a la independencia, con algunas modificaciones menores efectuadas durante la última década aproximadamente.

Hasta junio de 2011, ninguno de los países que conforman los Estados libres asociados del Caribe (Commonwealth Caribbean) había implementado leyes modernas que rigieran el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. En

muchos países el régimen de financiamiento de los partidos y las elecciones está subsumido en la Ley de Representación Popular (Representation of the Peoples Act), que en cuatro de los doce países simplemente estipula los montos máximos del gasto de cada candidato y en ningún caso el de cada partido político.

En Jamaica el límite máximo es 50 000 dólares. En Trinidad y Tobago, las leyes permiten que los candidatos gasten solamente 8 000 dólares. En Barbados los candidatos sólo pueden gastar hasta 8 dólares de Barbados (cuatro dólares estadounidenses) por elector. La reforma efectuada en 2000 a la Ordenanza de Representación Popular de Trinidad y Tobago estipula que los candidatos y sus representantes pueden recibir obsequios y otros aportes por la realización y administración de las elecciones hasta un límite establecido por ley de 5 000 dólares de Trinidad y Tobago (779 dólares estadounidenses) para las elecciones generales. También se permite a los candidatos efectuar gastos personales relacionados con las elecciones por una suma que no supere los 5 000 dólares. La ordenanza prohíbe los gastos en concepto de promoción y publicidad del candidato efectuados por personas que no sean el candidato mismo, el representante electoral o personas autorizadas por el representante electoral.

Existen diferencias claves entre los países que conforman los Estados libres asociados del Caribe y Surinam, que también es un Estado miembro de la Caricom. En Surinam, los partidos políticos son reconocidos y la recaudación de fondos para las elecciones está organizada en forma centralizada por los diversos partidos políticos. Se considera que la recaudación personal de fondos para un candidato en particular es una infracción de las normas de conducta del partido político. Un decreto de 1987, cuyo propósito es regular el financiamiento de las campañas electorales, dispone que la junta directiva, y en particular el tesorero y el comité de auditoría, debe publicar cada año un informe o balance de ingresos y gastos de las organizaciones políticas en el Boletín Oficial de Surinam y, por lo menos, en un periódico.² Los partidos políticos también están obligados a registrar esta norma en sus estatutos. Debido a la ausencia de cualquier mecanismo o entidad de control ante la cual se deban presentar los informes anuales de los partidos políticos y a la falta de sanciones por incumplimiento, no siempre se cumple con los requisitos.

Por consiguiente, en toda la región las principales debilidades son la falta de normas modernas y los pocos esfuerzos por garantizar un control eficaz de la limitada legislación existente. Esto se agrava por la falta general de mecanismos de los organismos electorales para exigir el cumplimiento. En los casos en que las leyes vigentes están respaldadas por sanciones, éstas han demostrado ser por lo general inadecuadas. En su conjunto, el régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es inadecuado y no se presta a cumplimiento por parte de los partidos políticos o los candidatos (véase tabla 8).

² Algemeen Decreet A-24. Decreet van 23 september 1987, houdende regels voor politieke organisaties (Decreet Politieke Organisaties).

En términos generales, los partidos políticos y las campañas electorales son financiados por la comunidad empresarial, en gran medida debido a que los partidos políticos no son organizaciones autosuficientes ni autofinanciadas y, por ello, dependen de las suscripciones de sus miembros, que son pocas.

La equidad en la competencia electoral se ve así distorsionada por la influencia de las grandes donaciones privadas y el uso discrecional de los fondos públicos. En este sentido, la misión de observación de la Caricom de las elecciones generales llevadas a cabo en Trinidad y Tobago en 2010 señaló lo siguiente:

[p]or lejos, la cuestión dominante era lo que muchos habían descrito como “las ventajas que conlleva estar en el poder”. Por un lado, los partidos políticos de la oposición sentían que competían contra el Estado y el uso de los recursos públicos para financiar programas y publicidades que beneficiaban al partido político que estaba en el poder. Por su parte, los representantes del partido gobernante, si bien no defendían los beneficios que conlleva estar en el poder durante las campañas electorales, manifestaban que en estas elecciones los partidos de la oposición contaban con una ventaja respecto del financiamiento de diez a uno a favor de ellos (Caricom, 2010).

A pesar de las pruebas contundentes que sugieren que el régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es demasiado débil y que el sis-

Tabla 8 Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los Estados libres asociados del Caribe

País	Revelación	Por partido	Por candidato	Contribuciones limitadas	Gastos limitados
Antigua y Barbuda	Sí	No	Sí	No	No
Bahamas	No	No	No	No	No
Barbados	Sí	No	Sí	No	Sí
Belice	No	No	No	No	No
Dominica	No	No	No	No	No
Granada	No	No	No	No	No
Guyana	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Jamaica	Sí	No	Sí	No	Sí
St. Kitts y Nevis	No	No	No	No	No
Santa Lucía	No	No	No	No	No
San Vincent y las Granadinas	No	No	No	No	No
Trinidad y Tobago	Sí	No	Sí	No	No

FUENTE: Elaborado a partir de las leyes electorales en los países anteriores.

tema político es vulnerable a la penetración de fuentes de financiamiento ilícitas, no existe una exigencia de cambio sostenida y generalizada de parte de los ciudadanos y los políticos.

El perfil de la región está dominado por cinco características esenciales:

- La ausencia de un marco legal adecuado, a excepción del que proporcionan la Ley de Representación Popular y las leyes de Antigua y Barbuda, por ejemplo. Por lo tanto, existen requisitos mínimos para la divulgación de información. La visión es que en los Estados insulares pequeños la divulgación de información puede tener como resultado un trato injusto de quienes financian a los partidos. El desafío aquí, por lo tanto, es cómo alcanzar el nivel requerido de transparencia a la vez que se ofrece protección a los posibles donantes, quienes están preocupados, con razón, acerca de la exposición y el consiguiente riesgo de trato injusto de parte de los partidos que obtienen la mayoría para gobernar y que no recibieron respaldo financiero.
- Dependencia excesiva de las fuentes de financiamiento privadas, en particular para las campañas electorales.
- Ausencia de dinero proveniente en forma directa del Estado para el financiamiento de las campañas electorales y las actividades de rutina de los partidos políticos. El Estado no es esencial en la generación de ingresos de los partidos políticos. Cuando existe oficialmente financiamiento de parte del Estado, como en el caso de Barbados, los dos partidos políticos que tienen mayor presencia parlamentaria reciben una subvención anual. El tercero en este rango y los minoritarios están excluidos de este acuerdo.
- Dominación del dinero relacionado con la política de parte de los principales partidos políticos, en particular los regímenes controlados por un único partido durante un periodo prolongado, como el caso de Antigua y Barbuda antes de 2004, y St. Kitts y Nevis de 1995 a la actualidad.
- Aporte mínimo de los miembros de los partidos al financiamiento del partido.

El acceso de las mujeres al financiamiento político

En el informe *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004) la igualdad legal y la protección contra la discriminación se presentaban como una dimensión central de la ciudadanía civil, cuestión que afecta a trabajadores, indígenas, menores y mujeres (2004: 104).

En todos los países se ha aprobado legislación orientada a proteger a las mujeres de tratos discriminatorios y a afirmar proactivamente ciertos derechos, particularmente en el área de la violencia doméstica.

En los derechos económicos de las mujeres (derecho a un pago igual por igual trabajo, seguridad laboral, no discriminación por parte de los empleadores, derecho a acceder a empleos en distintas ramas de la economía) se observa una situación relativamente estable, pero a pesar de los progresos realizados, aún existe un nivel moderado de discriminación. De modo similar, aunque se observa un avance reciente en los derechos sociales de las mujeres (entre otros, a una herencia igual, a la igualdad en el matrimonio, a la propiedad dentro del matrimonio y a iniciar un divorcio), los datos regionales muestran deficiencias en la aplicación de las leyes y un nivel moderado de discriminación (PNUD, OEA, 2010: 82-83).³

La posibilidad de ejercer efectivamente la actividad política depende de la capacidad de obtener dinero. La discriminación que sufren las mujeres latinoamericanas en la esfera civil de ciudadanía puede reproducirse en la esfera política.

Es frecuente escuchar a las dirigentes políticas, especialmente en América Latina, atribuir las dificultades para acceder a las posiciones de poder a la falta de dinero, en especial durante las campañas electorales.⁴

El tema de los recursos para financiar la actividad política de las mujeres es relativamente nuevo en la agenda pública. La búsqueda de la igualdad política plena de las mujeres estuvo orientada primero a la construcción de las condiciones institucionales de acceso al sufragio. Consagrados los derechos, las garantías formales e incluso adoptadas las medidas de acción positiva como el cupo o la reserva de bancas o curules, el desafío es hacer realidad los derechos consagrados en los textos.

Cuando el dinero es indispensable para competir con posibilidades, la dificultad de acceder al financiamiento se transforma en una barrera de entrada que, al obstaculizar el acceso de las mujeres al poder, termina alterando el equilibrio de la representación política y afecta la igualdad de género en la participación democrática.

El acceso de las mujeres al financiamiento político es central para la efectiva participación igualitaria de género. **Probablemente una de las primeras tareas que haya que efectuar es tener una base informativa sólida acerca de la dimensión y características de la discriminación de género en el financiamiento político.** Esa tarea será una herramienta básica para la discusión de políticas de financiamiento que aseguren la igualdad de competencia, sin discriminación de género.

³ En una escala de 0 a 3, de mayor a menor discriminación, el promedio regional en el 2000 de derechos económicos era 1.33, y en derechos sociales, 1.39. En 1990, el promedio regional era 1.23 y 1.20, respectivamente. En Europa occidental era en 2000 de 2.15 y 2.62 (PNUD, OEA, 2010: 83).

⁴ Véase al respecto el debate virtual en iKNOWpolitics desarrollado entre el 22 y el 29 de octubre de 2008 (www.iknowpolitics.org/node/7944). También hicieron comentarios en ese sentido algunas de las parlamentarias que asistieron en Lima al Seminario Internacional "Concertación Interpartidaria de Mujeres Parlamentarias" organizado por IDEA entre el 4 y 5 de junio de 2007.

El tema del dinero no sólo es relevante para el desarrollo de la actividad política; también lo es para la inserción de la mujer en los círculos donde se concentran los recursos. Mucho antes del lanzamiento de una campaña proselitista, influyen sobre la participación política de la mujer cuestiones como la disparidad salarial a igualdad de responsabilidad, la incorporación de mujeres a las posiciones de liderazgo en el sector empresarial y la mayor vulnerabilidad frente a la inestabilidad o flexibilidad laboral (Luchsinger y Meena, 2007).

El dinero es sólo una pieza en un rompecabezas y su peso relativo no es igual en todos los contextos. El sistema de gobierno, el sistema electoral, las características de las listas de candidatos, la dinámica partidaria, la simultaneidad de las elecciones en distintos niveles de gobierno, la fortaleza y especialización de los organismos de control electoral determinan el peso que posee el financiamiento respecto de la presencia de las mujeres en el campo político y electoral.

Determinar las causas de la menor capacidad de recaudación y acceso a fondos de las candidatas es indispensable para acertar con las medidas propuestas como solución. Las condiciones para competir con éxito en elecciones nacionales no son las mismas que las que se refieren a elecciones comunales o municipales; las candidatas que provienen de comunidades minoritarias, muchas veces discriminadas, enfrentan problemas particulares, sobre todo en sociedades con fuertes fracturas.

Las investigaciones en materia de género y financiamiento de la política presentan un problema adicional, y éste es, como se ha señalado, la falta de transparencia en cuanto al volumen de gastos y al origen y destino de los fondos para la actividad política.

Tipo de sistema de financiamiento e igualdad de género

A continuación señalamos los elementos que contribuyen a determinar el perfil del sistema de financiamiento de la política adoptado por un país y que pueden incidir en la igualdad de género.

a) Quién recibe los fondos y es responsable

Dirigir los fondos a los partidos o personalmente a los candidatos constituye una decisión trascendental que puede fortalecer y consolidar a los partidos como instituciones o aumentar la autonomía de los candidatos en relación con el aparato partidario. Si el dinero ingresa a los partidos y no a los candidatos, las candidatas pueden ver dificultado su acceso a los recursos si no cuentan con inserción en los órganos partidarios que distribuyen los fondos o diseñan la campaña. La sola presencia en los órganos de decisión no garantiza el acceso a los fondos pero facilita el acceso a la información y la posibilidad de control sobre la distribución.

b) El origen de los fondos

A mediados del siglo XX, el financiamiento público apareció como una forma de reducir la dependencia de aportantes que podían exigir favores a cambio y de nivelar la competencia electoral, haciendo más equitativas las oportunidades de los participantes. El objetivo es que la fortuna personal o la capacidad de recaudación de un candidato no sean barreras de ingreso a la competencia política. El financiamiento público es una de las herramientas más utilizadas para introducir condiciones de igualdad de género en las campañas.

c) Financiamiento público en dinero o en especie

El financiamiento público tiene diversas modalidades. Las contribuciones directas suponen la entrega de fondos en efectivo, ya sea por adelantado o como reembolso de los gastos efectuados. Las franquicias (o aportes indirectos) consisten en facilitar ciertos servicios en forma gratuita o a precio reducido (correo, espacios públicos, transporte, espacios en medios de comunicación, exenciones fiscales, entre otros). Tanto el formato de entrega como la distribución de algunas franquicias pueden afectar de manera diferenciada a candidatas y candidatos. Si la capacidad de recaudación es uno de los problemas que enfrentan las candidatas, el sistema de aporte previo puede paliar el problema, no así el de reembolso de gastos ya efectuados que deja intacta la necesidad de recolectar fondos.

d) La publicidad en medios

En los últimos 20 años se advierte en América Latina una tendencia a fortalecer el aporte indirecto conocido como *franja de propaganda electoral*, que se distribuye gratuitamente entre los partidos o candidatos, y el establecimiento de restricciones a la compra de espacios en televisión o al tiempo de campaña en el que se puede hacer publicidad en los medios masivos. El acceso igualitario a este tipo de subsidio puede ser determinante para la instalación de las candidatas en contextos en que la competencia es personalizada.

e) El financiamiento privado

Las restricciones en el monto de los aportes privados buscan disminuir la influencia de los grandes donantes. La mayoría de los países del continente establecen montos máximos a los aportes privados que legalmente pueden recibir los partidos. El tramo privado del financiamiento puede ser un área problemática para las mujeres con escaso acceso a las fuentes de recursos porque no puede ser resuelto con normas que obliguen a los aportantes a orientar sus donaciones hacia candidatas (precisamente se trata de aportes voluntarios, donaciones).

f) Transparencia y rendición de cuentas

El acceso a la información sobre el financiamiento de campaña es una herramienta útil no sólo para calibrar el verdadero peso del factor recursos en el acceso de las mujeres a la política, sino también para controlar el destino de los fondos (en aquellos casos en que la ley determina aportes con orientación de género) y la distribución interna que decide el partido, en el caso de que haya competencia interna o campaña personalizada.

g) Organismos de control

Cualquiera que sea el sistema de reglas, limitaciones y prohibiciones que se aplique al financiamiento de la política, **la eficacia y efectividad del sistema dependen de la implementación de mecanismos de control independientes con capacidad técnica y presupuestaria para llevar adelante su labor, con competencia jurídica, para poder realizar una efectiva auditoría de los informes** y no se limiten al registro acríptico de éstos. La amplitud de las atribuciones de los órganos de control para auditar los informes de los partidos también varía entre los países en función de la naturaleza (judicial o administrativa) del organismo y su grado de autonomía. El eje central en materia de control del financiamiento no depende tanto de la existencia de previsiones legales como de la efectiva autonomía e independencia política tanto respecto del gobierno como de los partidos políticos. La existencia de un buen sistema de control del financiamiento es central para garantizar la vigencia efectiva de las garantías legales en materia de igualdad en el acceso a los recursos.

La norma es el primer paso, pero sólo el primero. La tabla 9 muestra las medidas legislativas adoptadas por distintos países.

Tabla 9 Normas sobre financiamiento de la política con orientación de género en las Américas

País / territorio	Año	Medida
Costa Rica	1990	Aporte público orientado (sin especificar porcentaje)
Panamá	2002	Aporte público orientado (2.5% del aporte anual)
México	2007	Aporte público orientado (2% del aporte anual ordinario)
Honduras	2007 / 2008	* Aporte público orientado (10% aporte ordinario - con jóvenes-) * Penalidad sobre monto financiamiento público
Brasil	2009	*Aporte público orientado (mínimo 5%) * Espacio Franja Gratuita Medios (mínimo 10%)
Costa Rica	2009	Fondos destinados por partido a capacitación (paritario)

FUENTE: Elaborado por Ferreira Rubio, documento para el proyecto.

5 EL GASTO EN LAS CAMPAÑAS Y EL ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN*

El sistema electoral favorece a los que tienen más recursos para gastar, y el *marketing* político que se ha desatado en los últimos años supone que en las campañas tengamos que vender las propuestas, sin importar cómo [...]. Los medios de comunicación tampoco ayudan, porque lo que les importa es el escándalo político más que la resolución de los problemas.

Diputado de Panamá, entrevista para el proyecto.

En Guatemala, los cuatro canales de televisión de señal abierta son propiedad de un solo dueño: un mexicano que tiene además canales de televisión por toda América Latina, de modo que hasta en el control de la programación estamos sometidos a prácticas antidemocráticas en lo simbólico, en el imaginario político.

Ex vicepresidente de Guatemala, entrevista para el proyecto.

La magnitud del gasto electoral en América

Las mayores necesidades de financiamiento de la actividad política se explican, lógicamente, por los mayores gastos. En *Nuestra democracia* sosteníamos que

la posibilidad de establecer un vínculo de representación entre votantes y candidatos se ve fuertemente afectada por el acceso a los medios de comunicación masiva, que consume cuantiosos recursos económicos. La influencia del dinero en las campañas ha aumentado con el continuo incremento de los costos asociados a la mayor complejidad operativa (organización y administración del comando de campaña, consultores, mercadeo, publicidad, encuestas y tecnologías de comunicación) (PNUD, OEA, 2010: 118-119).

* Se han utilizado varios documentos elaborados para el proyecto. Para las primeras dos secciones, Kevin Casas-Zamora y Daniel Zovatto; para la sección sobre medios de comunicación, Silvio Waisbord.

Fuera de Estados Unidos, la estimación de la magnitud del gasto electoral en el hemisferio es una ciencia inexacta. Los motivos son diversos.

En primer lugar, están la debilidad de los mecanismos de transparencia financiera y la endeble aplicación de sanciones en aquellos casos en que existen límites legales al gasto electoral.

En segundo lugar, algunos de los países más grandes del hemisferio, como Brasil, Argentina y México, todos Estados federales, presentan una importante dimensión subnacional de competencia electoral en la que la utilización de recursos generalmente ha escapado al control legislativo y aun al de los medios de comunicación.

Tercero, la apertura de nuevas arenas de competencia electoral, como las elecciones primarias abiertas y los comicios directos para elegir autoridades locales, han añadido considerables costos electorales que casi sin excepción aún esperan ser calculados con precisión. Así, la mayor parte de las imprecisas estimaciones disponibles se refiere a la elección presidencial, una parte relevante del costo total de la actividad política, pero que en modo alguno lo agota.

Cuarto, la selección de los indicadores de gasto electoral condiciona decisivamente la valoración que se haga. Aún en Estados Unidos, donde la tendencia de las cifras absolutas de gasto electoral exhibe un fuerte crecimiento, el asunto es menos claro de lo que aparenta a primera vista. El estudio de Ansolabehere, Gerber y Snyder (2001) muestra cómo el costo de la elección de 2000 en Estados Unidos fue inferior al costo de la de 1912 como proporción del PIB.

Por estos motivos, es complejo determinar la evolución del gasto electoral en los países. Por ello, una dosis de mesura y escepticismo es imperativa al analizar las cifras de gasto electoral en cualquier país.

En Estados Unidos, los montos absolutos erogados en la competencia electoral han aumentado considerablemente en el pasado reciente. De acuerdo con datos de la organización Center for Responsive Politics,¹ los 5 300 millones de dólares gastados en todos los niveles electorales en la elección de 2008 superaron ampliamente las erogaciones de los ciclos que culminaron en los comicios de 2000 y 2004. Esa cifra sitúa el costo por voto de las elecciones estadounidenses en un nivel comparativamente alto, casi 28 dólares por votante registrado.² De ese total, un poco más de 1 300 millones de dólares correspondió a la competencia presidencial, tanto en su fase primaria como en la final.

Se observa así un incremento explosivo en el costo de la elección presidencial, que había rondado los 192 millones de dólares en 1992. La campaña electoral del presidente

¹ Como mencionamos en el capítulo anterior, salvo que sea indicado de otro modo, para el caso de Estados Unidos utilizamos los datos provistos por la organización Center for Responsive Politics. La información se encuentra disponible en www.opensecrets.org.

² Se ha escogido utilizar las cifras de votantes registrados y no la de votos válidamente emitidos para calcular el gasto electoral per cápita. Ello porque se estima que las erogaciones electorales se hacen, en principio, pensando en el universo de votantes potenciales, que puede ser luego considerablemente menguado por efecto de la abstención electoral, un fenómeno que, en lo fundamental, se encuentra fuera del control de los partidos y candidatos.

Barack Obama rompió por un margen considerable todos los récords previos de gasto: 730 millones de dólares. Tal fue su capacidad de recaudación de fondos por lo que optó por renunciar al subsidio público con el fin de eximirse de las limitaciones de gasto que van aparejadas a la subvención presidencial en Estados Unidos. Fue la primera vez desde la introducción de esta última, en 1976, que un candidato mayoritario tomó esa opción, propinando con ello un golpe decisivo a la efectividad del financiamiento público en Estados Unidos. Tomando en cuenta los niveles de recaudación que se vaticinan para los comicios de 2012, que podría incluir la(s) primera(s) campaña(s) presidencial(es) de más de mil millones de dólares, es altamente improbable que los futuros aspirantes presidenciales continúen optando por recibir el subsidio estatal en su configuración actual.

El costo de las elecciones al Congreso estadounidense, por su parte, muestra una tendencia igualmente ascendente, aunque menos pronunciada. Los 964 millones de dólares desembolsados en la elección de 2002 palidecen frente a los 1 800 millones utilizados en 2010.

La situación es muy distinta en Canadá: las campañas electorales cortas (36 días), la observancia de estrictos topes de gasto a nivel nacional (para los partidos) y para cada circunscripción electoral (para los candidatos) hacen que los costos electorales sean decididamente modestos. Para la elección general de 2011, las autoridades electorales fijaron un límite de aproximadamente 21 millones de dólares para cada uno de los tres partidos mayoritarios (*CBC News*, 31 de marzo de 2011, Canadá). Ello pone el costo de las elecciones canadienses en un nivel casi seguramente menor a los 100 millones de dólares y a cinco dólares por votante registrado.

La situación del gasto electoral es menos clara en casi todos los demás países del hemisferio.

En México, la cada vez más vigorosa competencia a escala estatal y local entre los partidos confiere una utilidad muy parcial a las cifras recogidas a nivel federal. Pese al rigor de los controles impuestos por el Instituto Federal Electoral (IFE), las regulaciones no alcanzan a las competencias subnacionales. Las cifras disponibles para la elección presidencial y legislativa de 2006 sugieren gastos totales levemente superiores a 301 millones de dólares, cuyo 94% es distribuido de modo equitativo entre las tres principales fuerzas políticas (estimado de datos de Mena Rodríguez, 2010). El límite de gasto por partido había sido previamente fijado en aproximadamente 130 millones de dólares. Pese a las limitaciones de la información, que no incluyen los desembolsos a escala estatal, el costo de las elecciones en México sería de 4.2 dólares por votante registrado a nivel federal, un dato que no justifica la extendida percepción de que las elecciones en México se encuentran entre las más caras del mundo. Esto se debe, probablemente, a que los montos del sistema de subsidio estatal a los partidos son elevados en términos absolutos. En los años electorales 2000 y 2006, las cifras fueron de 312 millones y 368 millones de dólares, respectivamente (Tépach, 2011). Más notable aún, en las elecciones legislativas de 2003 fue de 461 millones de dólares, equivalente a 7.1 dólares por votante registrado y 17.3 dólares por voto, una cifra muy alta de acuerdo

con cualquier parámetro internacional (Casas-Zamora, 2005). Los partidos recibieron de las arcas públicas más recursos de los que legalmente estaban habilitados para gastar (Córdova Vianello, 2011: 358).

La información es muy fragmentaria para Centroamérica, a excepción de Costa Rica.

En Guatemala, un estudio reciente estima el costo de las erogaciones en propaganda y proselitismo de los partidos participantes en la elección de 2007 en aproximadamente 59.5 millones de dólares. A ello deben añadirse otros 24.5 millones de dólares desembolsados en esos mismos rubros durante la fase de precampaña (Ruiz Loaiza, 2011: 305). La propia autora considera estos datos —basados sobre monitoreo de medios— como “indicativos”.

En Honduras, una estimación muy especulativa calculó en 405 millones de dólares los recursos públicos y privados recaudados en el marco de la elección general del 2005, o 10 dólares por votante registrado (Casco Callejas, 2011: 342-343).

En Nicaragua, una tabulación más detallada realizada por la Red Ciudadanía por la Transparencia, un consorcio de organizaciones no gubernamentales, situó el gasto incurrido por los partidos en la elección de noviembre de 2006 en 18.2 millones de dólares, o cinco dólares por votante registrado. Eso denota un aparente aumento de 40% con respecto a un estudio similar realizado en el contexto de la elección de 2001 (Zelaya Vázquez, 2011: 377).

Todo eso es mucho más de lo que se sabe en El Salvador, donde el marco regulatorio del financiamiento político es el más cercano al *laissez-faire* en toda América Latina. Los únicos datos disponibles corresponden a la cifra del subsidio estatal, que alcanzó 22.5 millones de dólares distribuidos entre todos los partidos elegibles en el año electoral 2009, y a la estimación de la inversión publicitaria realizada por los distintos actores políticos en los 12 meses previos a estos últimos comicios, que llegó a 14.6 millones de dólares (Artiga González, 2011: 288, 291).

En Panamá, el financiamiento público disponible para la campaña de 2009 fue de 13.4 millones de dólares (Valdés Escoffery, 2011: 401) y las erogaciones del eventual vencedor de la elección, Ricardo Martinelli, fueron de 19 millones de dólares (*La Prensa*, 9 de noviembre de 2009, Panamá).

El caso costarricense es el único en que se ha realizado una reconstrucción detallada y consistente del gasto a partir de los informes que los partidos entregan a la Contraloría General de la República con el fin de cobrar la subvención pública, tras la celebración de la elección. **Eso hace de Costa Rica el único país del hemisferio, fuera de Estados Unidos, en que resulta posible medir con algún grado de certeza el comportamiento del gasto a lo largo de un periodo prolongado.**

Los datos muestran, en primer lugar, la alta correlación entre el gasto en la elección nacional y la disponibilidad de subsidios electorales, que depende del comportamiento del PIB en los años previos a la elección.³ La expectativa de cobrar una porción del

³ Desde 2001, por reforma al artículo 96.1 de la Constitución Política, el monto del subsidio estatal a los

subsidio tras los comicios tiene un peso determinante en las decisiones de gasto que hacen los partidos durante las campañas. En segundo lugar, es claro el notable aumento del gasto entre las elecciones de 2006 y las de 2010. El costo de la elección presidencial y legislativa de febrero de 2010 fue cercano a 27 millones de dólares, a lo que habría que añadir el costo de la elección primaria abierta del oficialista Partido Liberación Nacional y las erogaciones de los candidatos en las elecciones municipales de diciembre de 2010. Para estas últimas, la reforma de las normas de financiamiento aprobada en 2009 dispuso un subsidio estatal de casi nueve millones de dólares. En febrero de 2010, el costo por voto fue de 9.6 dólares. Pese al incremento detectado en 2010, cabe decir que ese dato es menor al de las elecciones de 1978 (20 dólares), 1986 (12.3 dólares) y 1994 (10.9 dólares) (Casas-Zamora, en prensa).

La información sobre la experiencia de los países sudamericanos es igualmente parca.

Aunque suele afirmarse que las elecciones brasileñas se encuentran entre las más onerosas del mundo, la evidencia tiende a ser anecdótica e imprecisa. Aguiar (1994) afirmó que el costo total de las elecciones de 1989 posiblemente había superado los 2000 millones de dólares. Samuels (2001) estima el costo de la elección de 1994 entre 3500 y 4500 millones de dólares. Speck ha estimado en 2500 millones de dólares el costo total de la elección general de 2006, o 20 dólares por votante (*O Popular*, 16 de febrero de 2010, Brasil). Aunque las cifras declaradas por los candidatos a las autoridades brasileñas son poco confiables, en 1994 y 1998 las campañas presidenciales victoriosas de Fernando Henrique Cardoso recaudaron donaciones privadas por 37 millones y 41 millones de dólares respectivamente (Samuels, 2001: 33). Esta cifra es consistente con las disponibles para 2006, cuando los dos principales candidatos a la presidencia declararon gastos por un total de 78 millones de dólares (Jardim, 2011: 134).

En Argentina, y con base en los reportes partidarios, Corcuera (2011) ha calculado en aproximadamente 14 millones de dólares el gasto incurrido por las fórmulas presidenciales en la elección de 2007. Los informes de contribuciones disponibles sugieren un aumento considerable con respecto a los comicios de 2003, cuando el financiamiento público y privado reportado por las candidaturas presidenciales apenas superó los 10 millones de dólares (Corcuera, 2011: 80). Aun tomando en cuenta que estos datos no incluyen las elecciones legislativas y en general la competencia subnacional, extremadamente importante en Argentina, estas cifras son comparativamente muy bajas, fruto, casi con seguridad, de la precariedad de los controles existentes.

Relativamente modestos son, también, los datos proporcionados por candidatos presidenciales y partidos en Chile. Para los comicios de 2005-2006, el gasto total reportado por los aspirantes presidenciales y legislativos alcanzó los 21 millones de dólares, nueve millones para ambas rondas presidenciales y 12 para las elecciones legislativas

partidos de fijó en un máximo de 0.19% del PIB del año anterior a los comicios, otorgándosele a la Asamblea Legislativa la potestad de fijarlo por ley en un monto más bajo. Para el caso del ciclo electoral de 2010, la Asamblea lo fijó en 0.11% para la elección nacional y 0.03% para la elección de alcaldes municipales.

(Fuentes, 2011: 166-168). Esas cifras, sin embargo, parecen haber aumentado sustancialmente en la elección de 2010. Tan sólo en la primera ronda electoral celebrada, las cuatro fórmulas contendientes invirtieron aproximadamente 22 millones de dólares en total, con un predominio amplio del eventual vencedor y actual mandatario, Sebastián Piñera, el único que alcanzó el tope legal de gasto, fijado en algo más de 11 millones de dólares. A ello debe sumarse el gasto autorizado para la segunda vuelta electoral, limitado en un nivel cercano a 3.7 millones de dólares para cada uno de los dos aspirantes, así como todas las erogaciones incurridas por los aspirantes legislativos. En estos últimos, el tope de gasto fue fijado en un monto variable por distrito electoral, situándose en un promedio de 566 000 dólares para los candidatos al Senado y 208 000 para los aspirantes a la Cámara de Diputados (estimación sobre Riffo, 2010). Todos estos datos deben ser matizados por la evidencia de que la aplicación de los topes de gasto electoral, particularmente en los comicios locales, es altamente imperfecta en Chile. De acuerdo con una encuesta reciente realizada por la organización Chile Transparente entre ex candidatos a alcalde, únicamente una tercera parte de ellos manifestó su convicción de que los límites de gasto fueron respetados en su comunidad en las elecciones locales de noviembre de 2008 (Urcuyo Cossío y Moya Díaz, 2009: 17-18).

En Colombia, a pesar de la escasez de información confiable, puede observarse un aumento considerable de los gastos electorales entre las elecciones de 2006 y las de 2010, sin duda debido al carácter mucho más competitivo de esta última. El financiamiento público desembolsado para la contienda presidencial pasó de 9.3 millones de dólares en 2006 a 38.2 millones en 2010 (Restrepo, 2011: 203-204).

En Paraguay, un cuidadoso ejercicio de monitoreo del gasto de los partidos en la elección de 2008 lo situó en 14.2 millones de dólares, o cinco dólares por votante registrado (Barreiro y Eschauri, 2011: 421-423).

Es mayor la información disponible en Uruguay, pese a la virtual ausencia de regulación del financiamiento político en el país hasta 2009. Casas-Zamora (2005) calculó el costo total de las elecciones de 1994 y 1999 en cerca de 39 millones de dólares, o 16 dólares por voto. Sorprendentemente, la reforma electoral de 1996, que introdujo las primarias abiertas, la segunda vuelta y la separación de los comicios municipales de los nacionales, no generó un aumento explosivo del gasto sino una redistribución entre las distintas fases electorales.

La tabla 10 resume las principales estimaciones presentadas. Se ha incluido únicamente, aquellos países de las Américas en los que ha sido estimado el costo total de al menos una elección.

Éstas son apenas algunas pinceladas sobre un tema en el que, con muy pocas excepciones, domina la conjetura. El problema es doble. **No es simplemente la falta de información, sino la laxitud metodológica con que se utilizan los datos, que hace sumamente riesgosa cualquier comparación de cifras entre países o en un mismo país a través del tiempo.** Ello obliga a moderar la afirmación reiteradamente pronunciada en las discusiones sobre el financiamiento político de que los costos elec-

Tabla 10 Gasto electoral total y por votante registrado en países de América^a

País	Nivel electoral incluido en el cálculo	Año	Gasto total (millones de dólares)	Gasto por votante registrado (dólares)
Argentina	Presidencial	2007	14.0	0.5
Brasil	General	2006	2 500.0	19.9
Canadá	Federal	2008	100.0	5.0
Chile	Presidencial y legislativa	2009	22.0	2.7
Costa Rica	General ^b	2010	27.0	9.6
Estados Unidos	General	2008	5 300.0	27.8
Honduras	Federal	2006	40.5	10.2
México	General	2006	301.0	4.2
Nicaragua	General	2006	18.2	5.0
Paraguay	General	2008	14.2	5.0
Uruguay	General ^b	1999-2000	38.8	16.2

NOTAS: ^a Todas las cifras han sido convertidas a dólares utilizando el tipo de cambio promedio durante el año electoral respectivo. ^b Incluye elecciones primarias.

FUENTES: Elaboración sobre datos, para "Gasto total": Argentina: Corcuera (2011); Brasil: Speck citado O Popular, 16 de febrero de 2010, Brasil; Canadá: Elections Canada; Chile: Riffo (2010); Costa Rica: Casas-Zamora (próxima publicación); Estados Unidos: Center for Responsive Politics; Honduras: Casco Callejas (2011); México: Mena Rodríguez (2010); Nicaragua: Zelaya Velázquez (2011); Paraguay: Barreiro y Echauri (2011); Uruguay: Casas-Zamora (2005). Para "Votantes registrados": IDEA Internacional.

torales muestran una ineluctable trayectoria ascendente. Eso puede ser cierto, pero no se dispone de los datos que permitan afirmarlo con contundencia. Aún más, como lo sugiere la evidencia citada sobre Estados Unidos y Costa Rica, dependiendo del indicador que se utilice bien podría ser que las campañas mediáticas actuales sean, en algunos casos, proporcionalmente menos costosas que las del pasado.

¿En qué se gasta?

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

- Las estimaciones disponibles del gasto electoral privilegian el monitoreo de los gastos mediáticos por tratarse del rubro más visible y de más fácil cuantificación.
- Los ejercicios de monitoreo de gasto mediático tienden a enfocarse en las campañas presidenciales y, en general, en la competencia electoral a escala nacional, donde la utilización electoral de los medios masivos de comunicación es muy intensa. Ello deja por fuera las campañas subnacionales y locales, en las que la utilización de la televisión es mucho menor.
- El monitoreo de medios muy rara vez incorpora en sus cálculos los descuentos que las empresas de medios frecuentemente conceden a los partidos y candidatos o, simplemente, a cualquier comprador de grandes volúmenes de publicidad, con respecto a las tarifas oficiales. Como mencionamos en el capítulo anterior, **estos descuentos pueden convertirse en un serio problema desde la óptica del financiamiento político, ya que son equivalentes a donaciones en especie, con un inmenso peso financiero y político en las campañas, así como un impacto muy problemático en la igualdad de condiciones entre los contendientes.**
- Los estudios más detallados del gasto electoral disponibles para algunos países han puesto de manifiesto que su composición depende del marco regulatorio existente para el financiamiento y, en general, del entorno institucional, incluido el sistema electoral. Pueden mencionarse Brasil, Chile y, desde 2007, México, donde el acceso a una “franja” gratuita de publicidad en los medios coexiste con una prohibición de la adquisición de espacios adicionales de publicidad en la televisión o la radio.⁴
- A todo esto se añade la heterogeneidad en la agrupación de los gastos electorales en los distintos países. Mientras algunas estimaciones separan los gastos de televisión de los incurridos en otras formas de comunicación masiva, otros los consideran en conjunto. Asimismo, en los casos en que se estima el peso de otros rubros de gasto no mediático, las categorías utilizadas son sumamente variadas, lo que hace casi imposible la realización de comparaciones internacionales. En términos generales, lo único que se puede saber con algún grado de certeza, y apenas en algunos casos, es la proporción del gasto total absorbido por las erogaciones mediáticas y por aquellas que no lo son.

Con estas advertencias en mente, pasaremos a analizar los datos disponibles en algunos países del hemisferio.

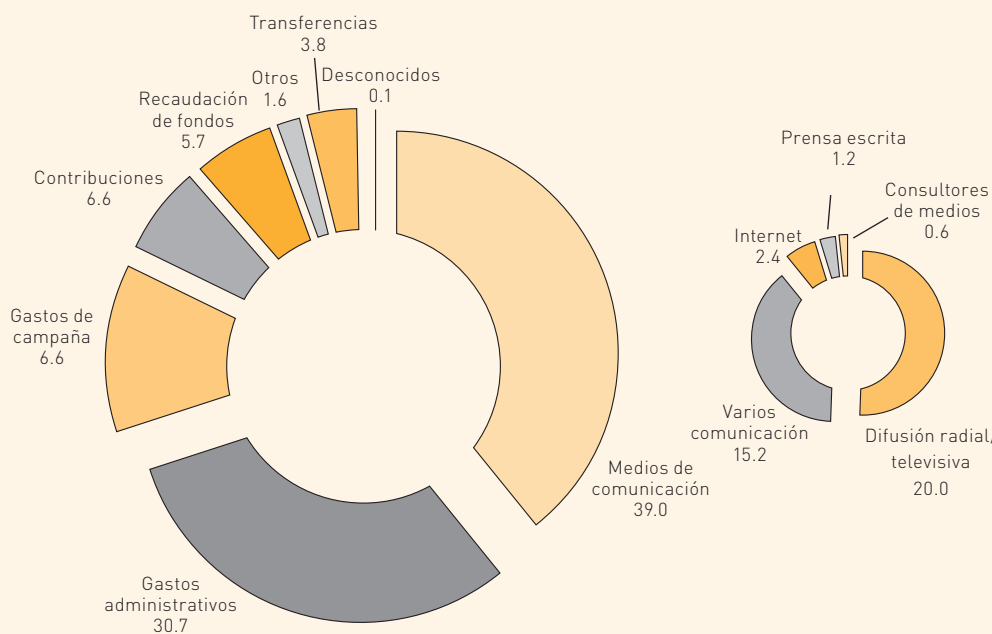
En Estados Unidos, la información muestra que, en la contienda presidencial

⁴ En Brasil se prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. En Chile, por su parte, se prohíbe la contratación en televisión abierta, donde se otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita. En México, los partidos políticos pueden acceder a la radio y a la televisión sólo dentro de los tiempos públicos (la suma de los tiempos del Estado y de los llamados tiempos fiscales). El IFE es la única autoridad facultada para administrar esos tiempos, y si considera que éstos resultan insuficientes, puede tomar las medidas necesarias para su ampliación.

de 2008, los gastos en medios ciertamente absorbieron la porción más grande del total (39%), seguidos de los gastos administrativos (31%), incluyendo, entre otros, salarios, gastos de viaje y rentas (véase gráfica 7). Sin embargo, al desagregar estas categorías, el rubro de transmisiones de televisión y radio cubre apenas 20% del total. La proporción dedicada a encuestas (otro de los rubros a los que generalmente se atribuye el alto costo de las campañas modernas) no fue más allá de 2.5%, poco más de una cuarta parte de lo desembolsado en salarios (9.7%).

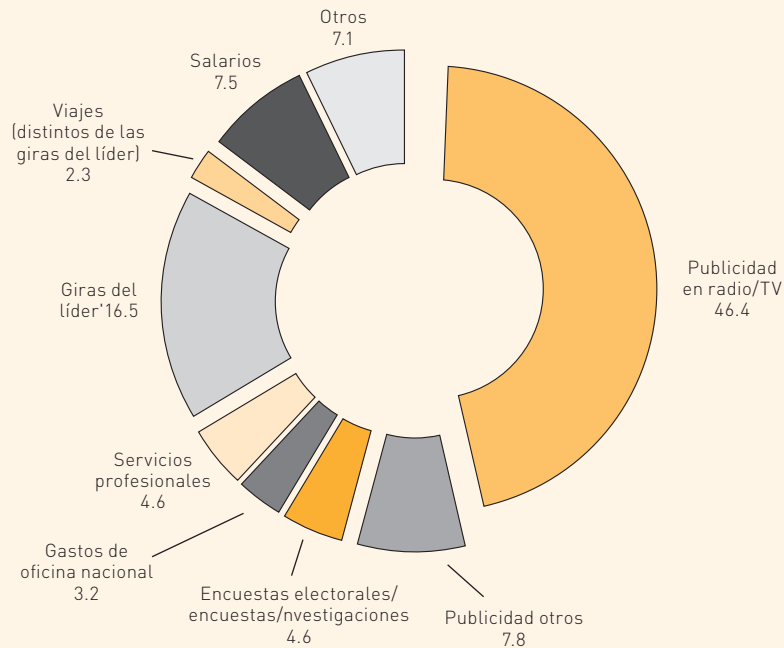
En Canadá, las cifras disponibles para las elecciones nacionales de 2008, que sólo cubren la porción del gasto reembolsada por el Estado (50-60% del total), denotan una mayor intensidad en el uso de medios de comunicación que en la elección presidencial estadounidense (véase gráfica 8). Los desembolsos por televisión y radio alcanzaron 46% del total, seguidos por las giras y eventos de los líderes partidarios, que absorbieron aproximadamente una sexta parte del gasto (16.5%). Aunque las categorías utilizadas en la agregación de los datos dificultan las comparaciones entre Estados Unidos y Canadá, es posible que la mayor proporción de gastos mediáticos en este último país esté relacionada con la relativa modestia de los gastos administrativos en que incurren los partidos durante la campaña. Este fenómeno está relacionado con la mayor robustez de las estructuras partidarias en Canadá, una característica derivada, a su vez, de

Gráfica 7 Gastos de campaña por rubro en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, 2008 (%)



FUENTE: Elaboración sobre datos del Center for Responsive Politics.

Gráfica 8 Gastos de campaña reembolsados por rubro en las elecciones nacionales de Canadá, 2008 (%)



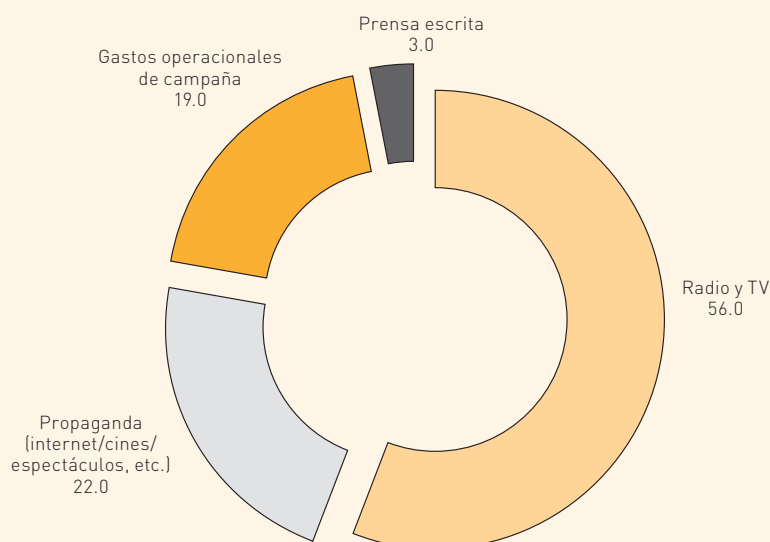
FUENTE: Elaboración sobre datos de la Political Financing Database de Elections Canada.

su sistema parlamentario. La existencia de estructuras partidarias razonablemente sólidas y permanentes es ineludible en un sistema en el que, en principio, las elecciones pueden ser convocadas en cualquier momento. La experiencia canadiense reciente así lo muestra: en los últimos siete años el país ha acudido cuatro veces a las urnas.

En México, las limitaciones de la información, que se circunscribe a las elecciones federales, y la relativa solidez de las estructuras partidarias, abundantemente subsidiadas en forma permanente por el Estado, impactan en el gasto electoral registrado en 2006, antes de la última reforma electoral (véase gráfica 9). La proporción de gastos en televisión y radio superó la mitad de los desembolsos totales de los partidos a nivel federal (56%). Otras formas de publicidad captaron 22% de los recursos totales. La reforma electoral de 2007 cambió drásticamente todo esto. En la actualidad, la ley no sólo precluye la adquisición de espacios de difusión en los medios de comunicación por parte de los partidos, sino que limita las erogaciones por concepto de proselitismo electoral a 20% del financiamiento público dispuesto para la elección presidencial. Este último, a su vez, fue fijado por la reforma en 50% del monto que los partidos reciben anualmente para apoyar sus actividades ordinarias.

La situación en América Central es todavía menos clara. De Guatemala es casi nada lo que se sabe, excepto que las erogaciones que realizan los partidos en difusión te-

Gráfica 9 Gastos de campaña por rubro en las elecciones federales de México, 2006 (%)



FUENTE: Elaboración sobre datos de Mena Rodríguez (2010: 15)

levisiva están distorsionadas por el control monopólico que sobre la televisión ejerce el consorcio de emisoras del empresario Remigio Ángel González, que le ha permitido favorecer abiertamente en algunas ocasiones a los candidatos de su preferencia.

En El Salvador no hay conocimiento detallado sobre la composición del gasto electoral, más allá de afirmar, con base en el monitoreo de medios de comunicación, que en el año previo a la elección presidencial de 2009, la televisión absorbió 89% de los desembolsos mediáticos realizados por los partidos y que esos desembolsos duplicaron los montos registrados en la elección presidencial en 2004. Estos mismos datos muestran la abrumadora ventaja en inversión mediática ostentada por la agrupación Alianza Republicana Nacionalista, que realizó dos terceras partes del total de las erogaciones estimadas (Artiga González, 2011: 289).

En Honduras, una opinión experta sitúa la inversión en medios de comunicación en 70% del total del gasto de los partidos, siendo presuntamente la televisión la responsable de 40% de los desembolsos totales (Casco Vallejas, 2011: 343).

Bastante más detallada es la información en Nicaragua, donde una estimación del gasto incurrido por los partidos en la elección de 2006 arrojó los resultados que pueden verse en la gráfica 10, que denotan erogaciones en medios de comunicación que rondan la mitad del gasto, como en otros ejemplos ya citados.

En Costa Rica, sobre la base de las liquidaciones de gasto presentadas por los partidos costarricenses ante la Contraloría General de la República, Casas-Zamora (en

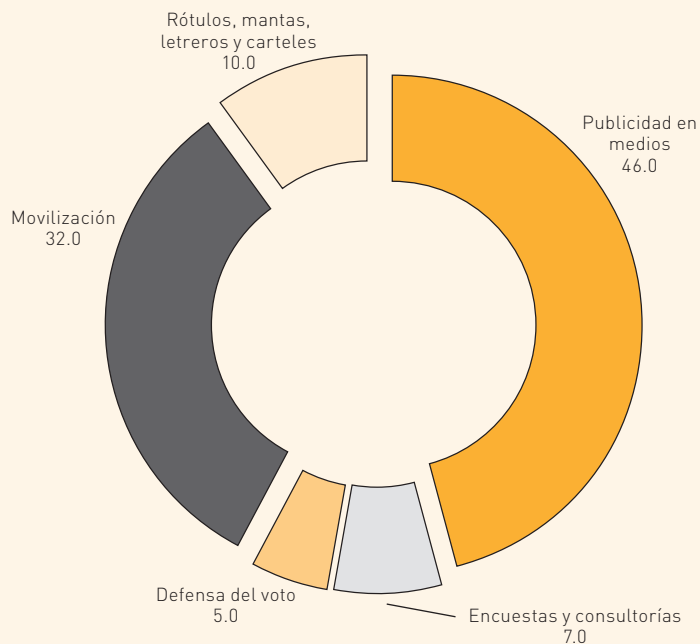
prensa) estimó la proporción de gastos en televisión en las elecciones de 1990, 1994 y 1998 en un sorprendente magro 10% del total, muy por debajo de las erogaciones en salarios y honorarios profesionales, que consumieron más de la cuarta parte de los desembolsos, y aun de rubros como el transporte y la instalación de sedes de campaña. Información más reciente de las elecciones presidenciales y legislativas de 2006 y 2010, con base en entrevistas a los responsables financieros de las campañas de los principales partidos, sitúa el gasto en televisión en aproximadamente 50% del total.

Otros países latinoamericanos disponen, a lo sumo, de estimaciones del gasto publicitario basadas en monitoreo de medios, capaces de arrojar luz sobre el peso de la televisión en las erogaciones publicitarias, pero no en el total del gasto electoral.

En Bolivia se estima que la televisión absorbió 89% de los gastos publicitarios pagados con los recursos estatales facilitados a los partidos en la elección general de 2005 (Romero Balliván, 2011: 112).

En Perú, la existencia de una robusta franja publicitaria asignada por la autoridad electoral en los medios privados (con una inversión de casi seis millones de dólares para televisión y radio) limitó los desembolsos publicitarios de los partidos a un total de aproximadamente cuatro millones de dólares en la elección de 2006. De esa cifra, la inversión en televisión absorbió 80% (Tuesta Soldevilla, 2011: 458).

Gráfica 10 Gastos de campaña por rubro en las elecciones de Nicaragua, 2006 (%)



FUENTE: Elaboración sobre datos de Zelaya Velásquez (2010: 378)

Tabla 11 Estimaciones de gasto electoral en publicidad y televisión en América

País	Tipo de elección	Año	Gastos en publicidad como % de gasto total	Gasto en tv y radio como % de gasto total	Gasto en tv como % de gasto en publicidad
Argentina	Presidencial	2007	77%	n.d.	n.d.
Bolivia	General	2005	n.d.	n.d.	89% ^a
Brasil	Federal	-	n.d.	0 ^b	0
Canadá	Federal	2008	54% ^a	46%	n.d.
Chile	Todas	-	n.d.	n.d.	0 (tv abierta) ^c
Costa Rica	General	1990-1994-1998	24%	10% (TV)	41%
	Presidencial y legislativa	2006-2010	n.d.	>50% (TV)	n.d.
El Salvador	Presidencial	2009	n.d.	n.d.	89%
Estados Unidos	Todas	1988	n.d.	>10% (TV)	n.d.
	Presidencial	2008	39%	20%	n.d.
Honduras	General	2005	70%	40% (TV)	57%
México	Federal	2006	78%	56%	n.d.
	Federal	A partir de 2007	20% del subsidio electoral	0 ^b	0
Nicaragua	Nacional	2006	56%	46%	n.d.
Paraguay	General	2008	n.d.	36% (TV)	n.d.
Perú	General	2006	n.d.	n.d.	80% ^d
República Dominicana	General	2008	n.d.	n.d.	82%
Uruguay	General	1994-1999	Dos terceras partes aprox.	25% (TV)	n.d.

NOTAS: ^a Incluye sólo los gastos financiados con subsidio estatal. ^b Hay franja electoral. Los partidos no pueden contratar publicidad radial o televisiva en forma privada. ^c Hay franja electoral. Los partidos no pueden contratar publicidad en la televisión abierta, pero pueden hacerlo en la televisión por cable y en estaciones de radio. ^d Sólo incluye el monitoreo de los gastos de publicidad pagados en forma privada por los partidos. n.d.: no disponible.

FUENTE: Elaboración sobre datos de: Argentina: Corcuera (2011); Bolivia: Romero Balliván (2011); Canadá: Elections Canada; Costa Rica: Casas-Zamora (2005a, próxima publicación); El Salvador: Artiga González (2011); Estados Unidos: Alexander y Bauer (1991), Center for Responsive Politics; Honduras: Casco Vallejas (2011); México: Mena Rodríguez (2010); Nicaragua: Zelaya Velázquez (2011); Paraguay: Barreiro y Eschauri (2011); Perú: Tuesta Soldevilla (2011); República Dominicana: Cueto (2011); Uruguay: Casas-Zamora (2005a).

De forma similar, en República Dominicana se ha estimado que la televisión alcanzó a absorber 82% de los desembolsos publicitarios monitoreados (durante un periodo muy corto, inferior a un mes) en las semanas previas a los comicios de 2008, 56% de los cuales fueron realizados por el oficialista Partido de la Liberación Dominicana (Cueto, 2011: 487).

Se dispone de información más detallada en Paraguay, donde se ha estimado la inversión televisiva de los partidos para la elección de 2008 en 36% del gasto global en los comicios (Barreiro y Eschauri, 2011: 425).

En Argentina, los gastos de publicidad (no desagregados) declarados por los candidatos presidenciales en los comicios de 2007 sumaron 77% del total (Corcuera, 2011: 88).

El caso uruguayo es, en algunos sentidos, menos claro. A partir de información muy fragmentada, Casas-Zamora (2005) identificó una alta proporción de gasto publicitario de los partidos (en el caso de algunos partidos y sectores políticos, cercana a 70% del total), de la cual, sin embargo, la publicidad en televisión era una parte relativamente limitada: cerca de una cuarta parte del gasto total. En la aparente inconsistencia de estas cifras tienen un papel relevante los generosos descuentos tarifarios ofrecidos a los partidos —particularmente a algunos de ellos— por los canales privados de televisión, imbricados en una compleja relación de dependencia mutua con el sistema político desde hace ya varias décadas.

La tabla 11 resume los datos de esta sección.

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

Los crecientes gastos electorales asociados a la necesidad de transmitir el mensaje y la imagen del candidato ha colocado la cuestión de los medios de comunicación en el centro de la relación entre dinero y política.

Medios de comunicación: concentración del mercado y políticas oficiales

Los medios han cobrado importancia vital en la comunicación política que anteriormente estaba centrada en partidos políticos, sindicatos, parlamentos y otras instituciones. Las crecientes inversiones en medios durante campañas electorales, las elaboradas estrategias comunicacionales gubernamentales, los recurrentes escándalos político-mediáticos y las constantes disputas sobre la cobertura periodística son síntomas de la importancia de la prensa y los medios en las democracias actuales en la región. Asimismo, la profesionalización de la comunicación política, puesta en evidencia en campañas electorales, el manejo cotidiano de la información oficial, las estrategias públicas de los legisladores y el creciente interés en redes sociales y otras plataformas digitales son testimonio de la importancia de los viejos y nuevos medios en la política.

La influencia creciente de los medios de comunicación en la política coloca en el centro de la agenda de la relación entre dinero y política la cuestión del nivel de pluralismo mediático, es decir, el grado de diversidad de intereses y la heterogeneidad

de ideas y perspectivas. A pesar de importantes avances registrados con la transición a la democracia, el pluralismo de los sistemas de medios es una deuda pendiente en la región.

En las últimas tres décadas de democracia en la región, se afianzaron mejores condiciones para la práctica periodística y, en general, la expresión pública en los medios. Esto significó una importante mejora en las condiciones políticas generales en las que se desenvuelve la prensa, la eliminación de la censura oficial y el fin de la persecución política. Asimismo, la ampliación de la oferta de canales de televisión y radio, la explosión de plataformas informativas en internet, el creciente interés de la prensa en temas sociales y cívicos y los esporádicos intentos de periodismo crítico resultaron en mayores oportunidades para información y discusión de cuestiones políticas y sociales.

Sin embargo, persisten importantes deficiencias, especialmente en el nivel de pluralismo mediático y de transparencia en el financiamiento de los medios y el manejo de los fondos públicos.

Prensa y sistemas de medios en perspectiva histórica

Un régimen plural de medios implica relaciones balanceadas de la prensa con el Estado, el mercado y la sociedad civil. Para que la prensa funcione efectivamente como plataforma para la expresión de intereses ciudadanos debe, por un lado, evitarse una influencia excesiva de intereses concentrados del Estado o del mercado y, por el otro, cultivar y mantener lazos fuertes con la sociedad civil. Sólo así es posible pensar que los medios contribuyan al fortalecimiento de la ciudadanía, promuevan el diálogo cívico y den atención suficiente a diferentes temas de relevancia pública.

Un régimen plural depende, en primer lugar, de cómo es la estructura del sistema de medios, es decir, la propiedad de medios, el financiamiento de operaciones y la legislación. Existen diversos modelos de propiedad y control (familiar, corporación pública, parlamentario, órgano independiente), de tipo de financiamiento (público, comercial, mixto, donaciones, subvenciones personales, impuestos especiales) y de regulación legal de la actividad periodística (leyes de acceso a la información, protección de la fuente, derecho a réplica, leyes de desacato e injuria). La estructura del sistema de medios provee el marco general en el cual funciona la prensa.

El régimen plural depende, en segundo lugar, del funcionamiento de estas instituciones, es decir, del proceso de producción y consumo de noticias e información. Los vínculos entre la prensa y el Estado, el mercado y la sociedad civil, influyen en las relaciones entre periodistas y fuentes, la generación y selección de información y otros contenidos, el papel de las audiencias y la publicidad en decisiones periodísticas.

En líneas generales, los sistemas de medios han sido dominados por el modelo privado de propiedad y por el financiamiento publicitario e ingresos de ventas. Esto ha llevado a un vínculo estrecho entre prensa y mercado. Esto no significa que el Estado

tuviera una presencia mínima ni que la prensa estuviera totalmente sujeta a la dinámica del mercado.

La intervención estatal no representa ni cuestionamiento a la lógica comercial ni alternativa inspirada en principios públicos, tal como sucediera en la mayoría de los países europeos durante el apogeo de la radiodifusión pública o la utilización de fondos públicos para apoyar a medios desfavorecidos en el mercado. Tales políticas fueron sustentadas en el principio de que la intervención estatal regulada tenía por fin que generar mayor participación de perspectivas en los medios y remediar posibles desbalances causados por el mercado.

En América Latina, en cambio, la participación estatal, ya sea a través de la propiedad, la administración o el financiamiento de medios, significó el predominio de una lógica con fines de propaganda política y fortalecimiento del poder político más que el apoyo a intereses sociales y cívicos.

En la prensa escrita y en los medios audiovisuales, el Estado fue históricamente fundamental. La intervención estatal adoptó diferentes formas. El Estado tuvo un papel secundario como dueño de estaciones radiales y televisivas. Claro está, hubo casos en los que su rol se agigantó, por ejemplo durante periodos de gobiernos que expropiaron canales, radios, y/o periódicos y durante dictaduras, ya que éstas controlaron medios escritos y electrónicos mediante la censura o la propiedad directa.

El Estado conservó un rol predominante gracias al control de recursos claves que afectan las economías de los medios. Este control incluye la toma de decisiones sobre distribución de publicidad oficial (que en la mayoría de los países continúa siendo fuente sustancial de la inversión publicitaria total), montos de tarifas arancelarias e impuestos, otorgamiento de créditos sobre bancos públicos, concesión de licencias en radiodifusión, industrias y sectores económicos de interés a los dueños de los medios y permisos de importación de bienes esenciales como papel de prensa y tecnología. El hiperpresidencialismo combinado con la discrecionalidad en el manejo de fondos públicos fue determinante para la suerte económica de los medios, ya que concedió enorme control al Poder Ejecutivo sobre resortes financieros que afectan a los medios.

El desarrollo histórico de los medios presentó la prevalencia de alianzas sutiles o la colaboración abierta entre intereses gubernamentales y comerciales. Las ventajas mutuas fueron claras.

Por una parte, mantener vínculos con el Estado fue estratégicamente clave para el desarrollo y la consolidación de empresas de medios. Por la otra, asegurarse cobertura favorable por parte de la gran prensa, y en algunos casos, detentar el control directo de periódicos, radios y televisoras, fue una preocupación central para quienes poseían el poder estatal.

La historia de las mayores empresas de medios en la región, tales como Globo en Brasil y Televisa en México, es inseparable de los vínculos estrechos entre Estado y mercado.

Para los medios privados, poner distancia frente al Estado durante periodos autoritarios no sólo era comercialmente inconveniente sino políticamente riesgoso en regímenes que censuraron y persiguieron al periodismo. Sólo hubo pocos casos de medios, por lo general en la izquierda moderada o radical del espacio político, que optaron por criticar abierta o solapadamente al régimen imperante. En varios casos, el apoyo abierto de la gran prensa a los golpes de Estado y su lentitud en impulsar y demandar cambios democráticos ilustraron no sólo simpatías ideológicas, sino también dinámicas de colaboración basadas en cálculos económicos.

En periodos democráticos, la relación entre Estado y mercado fue generalmente más conflictiva según los intereses de gobiernos y de las empresas de medios. Tales tensiones desembocaron en conflictos abiertos durante épocas de polarización política que, en varios momentos, resultaron en crisis y golpes de Estado. Fuera de estas situaciones, la dinámica recurrente fue de proximidad y distancia mínima entre la gran prensa y el Estado, principalmente el Poder Ejecutivo. Si a esto agregamos una tradición política de autoritarismo y manipulación de los medios, no es sorprendente que las bases para un pluralismo de medios sean débiles.

Es apresurado caracterizar las últimas décadas como un avance del mercado a expensas del Estado y la sociedad civil, aun cuando es innegable el poder de los grupos empresariales en los sistemas de medios. Tampoco es acertado caracterizar este periodo como un proceso de profundización del poder estatal en desmedro de la libertad de expresión y el periodismo. Si bien hay ejemplos que ponen tales dinámicas en evidencia, ya sea por la consolidación de grupos multimedios que persiguen intereses puramente comerciales o por la persistente intrusión gubernamental en la prensa en algunos países, el panorama es complejo, ya que hay variaciones importantes según el país y el gobierno.

Es incuestionable que las condiciones actuales son significativamente mejores que en periodos autoritarios. La ausencia de censura oficial y represión sistemática de la prensa, sumada al cumplimiento moderado de leyes que permiten la libertad de expresión, han contribuido al mejoramiento de las condiciones. Estas condiciones se inscriben en los requisitos necesarios para eliminar actos que reduzcan o violen la libertad de expresión, los cuales son definidos, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como “todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención”.

Estos logros son históricos, si consideramos la larga tradición de vulneración de derechos legales básicos de la prensa en la historia latinoamericana.

A grandes rasgos, la vinculación entre Estado y prensa continúa bajos los carriles establecidos en periodos anteriores, aunque hay matices diferentes y nuevos desarrollos que merecen ser reconocidos.

Si tomamos los estudios anuales sobre las condiciones para la prensa producidos por las organizaciones Freedom House, Periodistas sin Fronteras y otras que trabajan sobre la libertad de expresión, la región puede dividirse en varios grupos de países.

Tabla 12 Los cuatro grandes grupos mediáticos de América Latina

	Argentina Grupo Clarín	Brasil Organizações Globo	México Grupo Televisa	Venezuela Grupo Cisneros
Televisión	Artear Canal 13 Todo Noticias Volver Canal 7 (Bahía Blanca) Canal 12 (Córdoba, socio)	Rede Globo Globo News Globosat	Televisa	Venevisión
TV cable	Multicanal Cablevisión (socio)	Distel Canal Brasil Telecine GNT Multishow	Cablevisión Megacable	Canales de cable latinoamericanos: Much Music, Retro, Fashion, Space, Infinito entre otros Playboy América Latina (franquicia) entre otros
TV Satelital	No	Sky Brasil	Sky México	DirecTV
Producción televisiva	TyC Deportes Multicanal	Globo Video Globo News Sport TV Premiere (cine) Futura (educativo) GNT (documental)	Videovisa	Producción para canales de cable
Radio	Radio Mitre FM 100	Sistema Globo de Radio Radio Globo (Río de Janeiro) Globo FM Radio SporTV BH FM (Belo Horizonte)	Televisa Radio (socio)	Radio Chile
Productoras de cine y video	Patagonik Film (socio)	Globo Filmes	Videocine	No
Distribución de televisión	Proartel	Marketing International	Protele	
Radio y televisión en otros países	Sistema de cable en Paraguay y Uruguay	No	Galavisión (Estados Unidos) La Sexta (España-socio) Participa en Chilevisión y otras cadenas	Venevisión Continental Participación en Chilevisión y Canal Clase (Chile) Caracol (Colombia) Radiodifusoras en Uruguay y Chile
Agencias de noticias	DyN (socio)	Agencia Globo	No	No
Prensa diaria	Clarín Olé La Razón (gratuito) Socio en la voz del Interior (Córdoba) Los Andes (Mendoza) Día a Día	O Globo Extra Espresso Valor económico Diario de São Paulo	No	No

Tabla 12 Los cuatro grandes grupos mediáticos de América Latina (continuación)

	Argentina Grupo Clarín	Brasil Organizações Globo	México Grupo Televisa	Venezuela Grupo Cisneros
Revistas	Elle, Femenina Genios, infantil	Editora Globo Revista Época Galileu Auto Sport Globo Rural (entre otros)	Editorial Televisa TVNovelas TVGuía Buenhogar y otras 65 revistas	No
Libros	Libros escolares	No	Editorial Televisa Atlántida (Argentina)	No
Artes Gráficas	Arte Gráfico Editorial Tinta Fresca Artes Gráficas Rioplatense Papel Prensa (productora de papel, socio)	No	Distribuidora Intermex (con presencia en varios países de América Latina)	No
Espectáculos y deportes	Inversora de eventos	Emprendimientos Temáticos (parques)	América (Club de fútbol) Estadio Azteca Ocesa (espectáculos)	Leones de Caracas, equipo de beisbol Miss Venezuela
Telefonía	CTI Telefonía móvil CTI Telefonía básica	Globopar Net (socio) NetFone	Bestel Cablevisión	Movida (Estados Unidos)
Sitios web	Clarín global Ubbi.com Datamarkets Ciudad Internet	Globo.com Globo Online	Esmas.com	El Sitio
Conexión a Internet	Fibertel (socio) Ciudad Internet Fullzero Flash	Virtua	No	No
Otros	Ferias y Exposiciones	Industria brasileira de alimentos Inmobiliaría Roma	Play City (centros de apuestas) Multijuegos (lotería en línea) Volaris, aerolínea (socio)	Cervecería Regional Mining operations (exploración minera) Fisa Kapina (belleza personal) Agencia de viajes en Puerto Rico Blockbuster (tiendas de video) Supermercados Pueblo
Filantropía Proyectos culturales		Fundación Roberto Marinho	Fundación Cultural Televisa	Fundación Cisneros
Ventas anuales	724 millones de dólares (2004)	844 millones de dólares (2005)	3064 millones de dólares (2005)	3500 millones de dólares (2005)

FUENTES: Elaborado por Trejo Delarbre (2010:27-29)

Hay un primer grupo (Chile, Costa Rica, y Uruguay) en el cual las condiciones han sido consistentemente mejores que en el resto de la región, ya que son más propicias, particularmente en el respeto legal a la independencia de la prensa. Sin embargo, **la mayoría de los países de la región se colocan en la categoría de “parcialmente libre,”** según el término utilizado por Freedom House.

Si bien la transición a la democracia permitió mejoras sustanciales, el proceso de democratización de la prensa no ha sido lineal. No hubo bruscos retrocesos hacia políticas autoritarias frente a la prensa. La presidencia de Alberto Fujimori en Perú, donde el espionaje, la censura y la corrupción de los medios fueron generalizados, fue un caso excepcional en un contexto regional de relativo respeto de derechos legales básicos. Tampoco existió una marcha progresiva hacia el fortalecimiento de un sistema plural de medios y un periodismo que respondiera satisfactoriamente a los desafíos y necesidades de la democracia. En líneas generales, **las principales amenazas al pluralismo mediático son las estructuras concentradas de mercados y la continuación de políticas oficiales dominadas por favoritismo y cálculos particulares.**

En primer lugar, la estructura de propiedad muestra el dominio de pocas empresas, y en algunos casos, el afianzamiento de duopolios imperfectos, particularmente en la industria televisiva, como el caso de México y de Brasil. La concentración no es tan marcada en la industria de diarios, aunque en algunos países, como Chile, dos compañías controlan la mayor cantidad de lectores e inversiones publicitarias (véanse las gráficas 11 y 12). La estructura de la industria radial no presenta niveles similares de concentración debido en parte al mayor número de emisoras, que creció notablemente en las últimas décadas. Es importante notar, sin embargo, que las estaciones con mayores audiencias típicamente forman parte de conglomerados nacionales, regionales o locales.

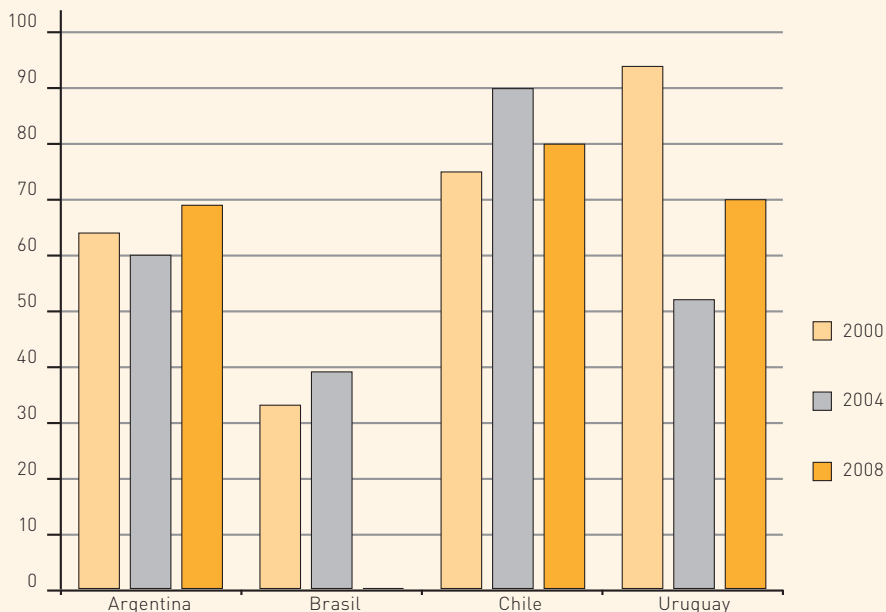
Los medios influyentes a nivel nacional forman parte de grandes corporaciones industriales. En las últimas décadas se produjo una paulatina transición en las empresas de medios en la región, principalmente en aquellas con enorme presencia en prensa escrita y radiodifusión, de estructuras familiares y privadas a propiedad corporativa. Dentro del proceso de fusión horizontal de empresas, esta transformación produjo la consolidación de corporaciones industriales que incluyen la prensa dentro de sus operaciones. No son solamente empresas de medios; son corporaciones con intereses industriales diversificados, aun cuando sus negocios en la industria de medios tengan gran visibilidad. No es inusual que televisoras, radio y medios escritos líderes sean propiedad de corporaciones con intereses diversificados en sectores bancarios, mineros, agrícolas y en otras industrias medulares para las economías nacionales. Gran parte de la prensa, especialmente aquella con mayor recepción y popularidad, no es simplemente un negocio familiar ni está desvinculada del poder económico. Por el contrario, la prensa está íntegramente anclada en vastas estructuras de negocios que dominan las economías nacionales.

Esta situación de interpenetración de la prensa con intereses industriales plantea desafíos importantes, sobre todo para el resguardo de la independencia periodística. En particular, debe considerarse el problema de intereses cruzados que condicionan la cobertura de temas vitales que afectan a las empresas, desde políticas económicas hasta problemas laborales. Estas dificultades son especialmente sensibles en América Latina, donde, a diferencia de otros países, no hay una fuerte tradición de separación entre redacciones e intereses propietarios y gerenciales que ponga distancia entre intereses corporativos, líneas editoriales y notas informativas.

La segunda amenaza al pluralismo de medios es la perpetuación de políticas oficiales que privilegian la discrecionalidad y el favoritismo, y socavan las bases del periodismo crítico del poder político.

El manejo arbitrario de los recursos públicos en el otorgamiento de la publicidad oficial y otros beneficios económicos para empresas de medios (créditos de bancos estatales, derechos de importación) e intereses comerciales vinculados a ellas, restringe las posibilidades de que la prensa tome posiciones adversas frente al gobierno o tenga mayor interés en investigar posibles casos de corrupción y abusos. **El gran poder que mantienen los gobiernos sobre temas económicos vitales para la industria de medios determina la vulnerabilidad del sector privado**, más allá de las

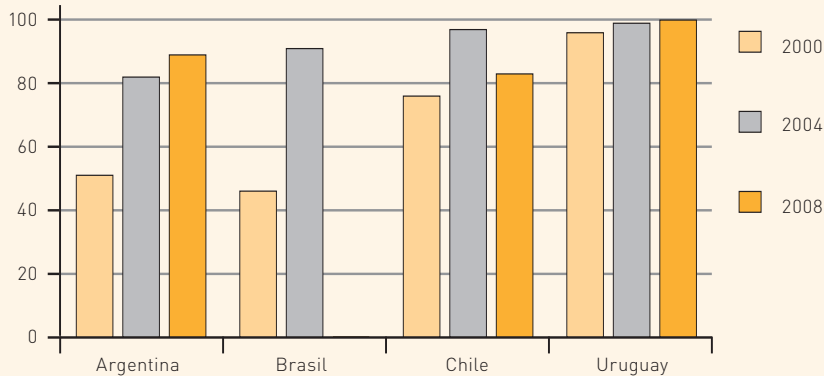
Gráfica 11 Concentración en el mercado de diarios, 2000-2008
(porcentaje de facturación de las cuatro mayores empresas sobre el total)



NOTA: no se dispone de datos de Brasil en 2008.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Mastrini y Becerra (2011).

Gráfica 12 Concentración en el mercado televisivo, 2000-2008
(porcentaje de facturación de las cuatro mayores empresas sobre el total)



NOTA: no se dispone de datos de Brasil en 2008.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Becerra y Mastrini, 2009 (2011).

particulares dimensiones de las empresas en cuestión, para entrar en acuerdos de mutua conveniencia con políticas oficiales.

Al mismo tiempo, los gobiernos tienen a su disposición mecanismos para erigir medios financiados por dinero público con fines de propaganda política. La falta de transparencia en el manejo de fondos públicos y el control en manos del Ejecutivo, ya sea a nivel nacional o provincial, facilita que los medios dependan de los intereses oficiales e incluso que se creen medios controlados por el gobierno.

Financiamiento de los medios y los obstáculos para sistemas plurales de medios

El tema del uso de fondos públicos y el financiamiento de los medios es vital para entender las dificultades para la consolidación de sistemas plurales de medios.

Aquí se cristalizan las relaciones entre Estado y mercado que históricamente redujeron las posibilidades de pluralismo. Estos vínculos sugieren que la propiedad de los medios en la región es importante pero no suficiente para entender las dinámicas de los medios. **A pesar del dominio del sector privado en los medios, la economía muestra relaciones complejas que eluden la simple distinción entre medios “privados”, “públicos” y “oficiales”.**

Es importante entender las relaciones económicas diversas entre gobiernos y sector privado para comprender el funcionamiento de los mercados de medios y sus vínculos con el poder político. Tales relaciones suelen carecer de transparencia y con-

travienen regulaciones existentes a nivel nacional, provincial y local sobre el manejo de fondos públicos y las decisiones que afectan a actores privados. Estos vínculos minimizan las posibilidades de que la prensa mantenga márgenes de independencia frente a quienes detentan el poder, principio básico de una democracia moderna.

No hay duda de que hubo significativos avances en materia legal para contribuir a la independencia de la prensa frente al poder político, como lo muestra la eliminación de leyes relativas a desacato, injurias y calumnias en varios países. Sin embargo, la repercusión de tales leyes es limitada sin las debidas reformas en los mecanismos de financiamiento de los medios. La vigencia de libertades, expresada en la ausencia de censura institucionalizada oficial y la eliminación de leyes punitivas del trabajo periodístico, no genera por sí sola una prensa que efectivamente tome distancia del poder.

A pesar de sus varias contribuciones al pluralismo en la expresión y funcionamiento de los medios, la consolidación de la democracia no implicó la modificación sustancial de antiguos lazos entre prensa, Estado y mercado en torno al financiamiento de los medios. No hubo mayores iniciativas para desacoplar las relaciones estrechas y las dinámicas de favores mutuos entre la prensa y el Estado.

Estos vínculos se han hecho patentes en temas relacionados con la radiodifusión, donde persisten bases débiles para la existencia de un sistema pluralista de medios. Por el contrario, la norma sigue siendo el predominio tanto de la lógica gubernamental como de la comercial. La dinámica de intereses privados dominantes y de gobiernos que sacan mutuo beneficio político y económico continúa siendo dominante (Mastriani, 2005).

Modificar la relación Estado-prensa es difícil en tanto el Estado mantenga un control discrecional de recursos fundamentales para la economía de los medios. El principal problema radica en que el Poder Ejecutivo, ya sea a nivel nacional o estatal, ejerce control al decidir sobre publicidad oficial, impuestos, acceso a licencias de radiodifusión, importación de insumos para la industria de medios y otros asuntos de enorme interés económico para las empresas. La falta y/o debilidad de mecanismos de participación y regulación sobre esas decisiones depositan el poder en un puñado de funcionarios oficiales. El secretismo y favoritismo en decisiones gubernamentales sobre las cuestiones mencionadas anteriormente dificulta relaciones más transparentes y menos estrechas entre gobierno y medios, y favorece prácticas corruptas tanto a nivel empresarial como individual.

La falta de transparencia, la limitada participación y debate público, la presencia de intereses comerciales en organismos públicos que asignan frecuencias de televisión y radio, regulan el funcionamiento y el otorgamiento de licencias por extensos periodos, sin la debida licitación pública o controles autónomos, continúan siendo rasgos característicos de las políticas del sector.

No sorprende entonces que el fortalecimiento de medios públicos y comunitarios no hayan tenido prominencia en políticas de medios y comunicación en las últimas dos décadas. Salvo excepciones, los canales de televisión y radio de propiedad pública

continúan siendo presa de prácticas clientelistas y actúan como portavoces oficiales más que como espacios amplios para una variedad de intereses (Fuenzalida, 2000).

Persiste la idea de entender los medios “públicos” como medios oficialistas. Esta estructura no es fruto casual de la evolución natural de los mercados o características únicas de la industria de medios. Por el contrario, es el resultado de décadas de relaciones económicas entre poder público y poder privado, más allá del signo ideológico de quienes detentan el gobierno.

Publicidad oficial: fondos públicos, fines privados

El manejo de la publicidad oficial es una cuestión fundamental en las relaciones entre Estado y mercado. La justificación tradicional de la publicidad oficial es que los gobiernos deben comunicar sus actos a la ciudadanía. El uso de fondos públicos es preciso, explican sus defensores, para mantener a la población informada sobre servicios, actividades y uso de recursos.

Si bien el razonamiento es legítimo, su aplicación padece de problemas que lo contradicen. La tradición patrimonialista, tanto en el manejo de la información oficial como de los recursos públicos de los Estados latinoamericanos, históricamente fue un obstáculo central para que la publicidad oficial estuviera guiada por la intención de convertir asuntos de Estado en temas de conocimiento y debate público. En América Latina se convirtió en propaganda, es decir, la diseminación de ideas particulares orientadas según intereses particulares. Las posibles contribuciones de la publicidad oficial a la existencia de una ciudadanía informada son socavadas por las prácticas discrecionales en la asignación de presupuestos y el otorgamiento de contratos.

La histórica confusión entre lo público y lo estatal en la región propició prácticas abusivas que convirtieron la publicidad oficial en mero instrumento de cálculos personalistas para construir un poder mediático caracterizado por frecuentes abusos.

Ya sean los típicos anuncios de obras realizadas firmados por logos partidistas y personales o anuncios de licitaciones, no es claro si la publicidad oficial convencional contribuye a la información ciudadana. Tampoco si esta información deba ser canalizada por los grandes medios, incluidos los periódicos, para que sea considerada “pública”.

La colocación de boletines oficiales en internet, que son de fácil acceso para quienes estén interesados, bastarían para anunciar contratos o actualizar sobre la marcha de obras públicas. La ausencia de planes estratégicos que consideren los intereses y demandas ciudadanas y la evaluación sobre la efectividad en informar debidamente a la ciudadanía refuerza el escepticismo sobre el uso efectivo de la publicidad oficial. No existe evidencia o interés oficial en saber si la población conoce mejor qué hace el gobierno como consecuencia de la publicidad oficial.

Es necesario replantear el propósito de la publicidad oficial y ampliar la discusión más allá de la cuestión de usos y abusos.

Es habitual que el tema cobre importancia cuando medios privados o comunitarios protestan por la discriminación en el otorgamiento de fondos oficiales. En tales casos, no se cuestiona la razón de la publicidad oficial, sino que se objetan manejos espurios que benefician o perjudican a otros según lógicas políticas. Por supuesto, ésta es una cuestión importante. El problema, sin embargo, es más amplio. Se precisa entender la necesidad y el objetivo de destinar recursos públicos para publicar actos de gobierno.

La utilización de fondos públicos con fines partidarios, cualquiera que sea su motivación o resultado, se contraponen a la noción de bien público que debería subyacer en una democracia. En contextos de escasa transparencia de la gestión oficial y mecanismos débiles de control, es factible que tales prácticas contribuyan al secretismo y favoritismo más que a una verdadera democratización de los sistemas de prensa. No existen experiencias exitosas de pluralismo mediático en las que un partido en el gobierno sea quien disponga unilateralmente del uso de recursos que pertenecen a la ciudadanía. Por el contrario, las experiencias de la región indican que tales prácticas, más allá de su justificación retórica, perpetúan problemas consuetudinarios de discrecionalidad.

La evidencia sugiere que, más que fortalecer las necesidades informativas de la población, la publicidad oficial asignada a medios de información continúa sujeta a la lógica de clientelismo mediático a través de la cual actores políticos y económicos gozaron de beneficios mutuos. Trabajos recientes muestran la continuación de tales prácticas (Fucatel, 2006). En algunos casos, los grandes medios reciben gran parte de las asignaciones publicitarias, contribuyendo a su consolidación, en un subsidio público encubierto destinado al sector privado.

Otra modalidad es el otorgamiento de contratos a medios que reciben porcentajes desproporcionados del total de fondos gastados en relación con el tamaño de sus audiencias. Tal decisión no obedece a la necesidad de informar a diversos sectores de la población, sino que se busca premiar líneas editoriales que comulguen con políticas oficialistas. La publicidad oficial suele funcionar como subsidio permanente para medios con notorias dificultades en el mercado. Y por ello, otra práctica que se ha extendido es reducir o limitar, y aun eliminar, la publicidad oficial para castigar a medios críticos y mantenerlos a raya.

En otros casos, en una práctica particularmente extendida fuera de zonas metropolitanas, periodistas que venden publicidad negocian pautas directamente con funcionarios oficiales. Tales modalidades conspiran contra la existencia de un periodismo que realmente quiera investigar o tomar distancia frente a gobiernos que proveen fondos. La publicidad oficial termina contribuyendo a la autocensura más que, paradójicamente, a fortalecer las condiciones para el debate público.

Estas relaciones de ventajas mutuas entre Estado y mercado explican por qué la discusión de la publicidad oficial suele adquirir notoriedad principalmente cuando algún medio denuncia manejos antojadizos e irregulares después de ser castigado por su posición frente al gobierno con el retiro o reducción de la publicidad. Se denuncia el favoritismo pero no se toca el tema de fondo: el propósito de la publicidad oficial y su rol en la democracia. El entretejido de las vinculaciones entre gobiernos y medios privados reduce las posibilidades de que el tema sea cubierto debidamente como una cuestión que atañe a la ciudadanía y a la calidad democrática, más que a una decisión puntual que afecta negativamente los ingresos económicos de empresas particulares.

En los últimos años, el tema de la publicidad oficial recibió creciente atención de organismos regionales y nacionales. Esto es auspicioso para avanzar hacia la adopción de marcos regulatorios democráticos. **La Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA sentó principios para regular la publicidad oficial que priorizan la transparencia y la contraloría.** También hubo intentos en varios países (Chile, México, Uruguay) de introducir regulaciones para transparentar el manejo de la publicidad oficial con diversos resultados. Las propuestas han sido de distinta índole y en general están imbuidas por principios de descentralización, transparencia, control externo y racionalidad. En todos los casos, la participación de la sociedad civil fue vital para colocar el tema en la agenda parlamentaria.

Se precisan leyes que mejoren el acceso público a la información y controlen las decisiones arbitrarias sobre varias cuestiones como el monto del presupuesto publicitario, fines de sus usos, contratación de pauta y evaluación de objetivos e impacto. Lo que está en cuestión no es únicamente los procedimientos de asignación de contratos y evaluación de propuestas, sino fundamentalmente los objetivos de la publicidad oficial.

6 LA EXPERIENCIA DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA*

Es verdad que no sólo de elecciones vive el poder de la democracia. Pero también es verdad que la democracia no existiría sin ellas.

Ex canciller de Colombia, comentario escrito para el proyecto

Dinero y elecciones

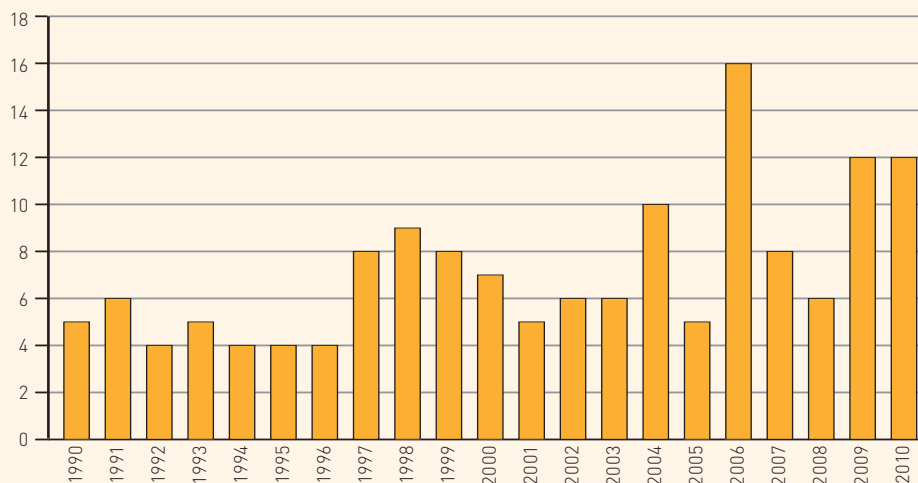
Las elecciones periódicas son una realidad en todos los Estados Miembros de la OEA. El retorno a la democracia y los procesos de paz en la región latinoamericana reubicaron a los partidos en el centro de los procesos políticos. En la medida que los procesos de transición democrática fueron avanzando, la competencia comenzó a ser generalizada e intensa.

La mayor competencia coincidió con el crecimiento de la influencia del dinero en las campañas. Como se ha discutido en este informe, la relación entre dinero, política y elecciones ha implicado un conjunto de riesgos que han afectado el fortalecimiento de la equidad en la competencia electoral.

Por ello, el rol del dinero en las elecciones se ha vuelto una cuestión relevante para la OEA. En la Carta Democrática Interamericana (CDI) se estableció que el régimen de financiación de las campañas debe ser equilibrado y transparente (OEA, 2001). El tema empezó a ser objeto de observación en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOE/OEA), y se ha visto reflejado en sus informes.

Las MOE/OEA se han extendido en las últimas dos décadas, cubriendo cada año más elecciones (véase gráfica 13). Por ello, los informes de las Misiones son un instrumento valioso para comprender lo que sucede en el terreno. Los informes brindan datos cuantitativos y cualitativos, un análisis de las normas y prácticas y, lo más relevante, conclusiones y recomendaciones. La calidad de la información ha mejorado

* Se ha utilizado el documento elaborado para el proyecto por Pablo Gutiérrez, Betilde Muñoz-Pogossian y Alejandro Urizar del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA.

Gráfica 13 Misiones de Observación Electoral de la OEA, 1990-2010

FUENTE: Elaboración propia sobre datos del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA.

con el desarrollo de una metodología para observar el financiamiento de la política de forma más rigurosa, sistemática y estandarizada. De este modo, en las MOE/OEA se ha sustituido la observación “instintiva” del tema por un trabajo más profesionalizado que extrae de manera uniforme y directa los datos que conforman la realidad político-electoral.

Un análisis interno de 27 informes finales de 2008 a 2010 señala que en 16 casos (60%) la OEA incluyó algún tipo de información relacionada con el sistema de financiamiento político-electoral. Se han detectado normas, prácticas o vacíos que no contribuyen al fortalecimiento de una competencia electoral equitativa.

En cada proceso electoral pueden identificarse tres etapas: la preelectoral, el día de la votación y la postelectoral. Estos tres periodos son objeto de observación por parte de las MOE/OEA (OEA, 2008a: 16). Las MOE/OEA observan la equidad electoral entendida como la existencia de condiciones de imparcialidad y libertad en estas tres etapas, logrando que los candidatos puedan competir en relativa igualdad de condiciones, para un cargo público.

Desde la perspectiva del acceso al financiamiento, la equidad electoral es entendida como condiciones de relativa igualdad en el acceso a fondos públicos, restricciones razonables al gasto electoral de fondos privados, responsabilidad en la rendición de cuentas y transparencia del gasto así como una cobertura balanceada en medios de comunicación, que permita a los candidatos expresar sus plataformas políticas, defender sus visiones y presentar sus campañas electorales.

Las debilidades detectadas aparecen señaladas y explicadas en los informes de las MOE/OEA, de los que presentamos, en este texto, algunos casos.

Financiamiento público

En general se considera positivo al financiamiento público, directo (dinero) o indirecto (en especie). Es considerado imparcial en sí mismo y desvinculado de intereses particulares contrarios al bien común. Sin embargo, en algunos casos esto no ha sido así.

El informe para las elecciones peruanas de octubre del 2010 menciona que, a pesar de existir normas que establecen el financiamiento público, en la práctica los partidos políticos no recibieron recursos estatales para financiar sus campañas. La situación se explica debido a la discrecionalidad de la norma, pues la entrega de la deuda política está sujeta a consideraciones presupuestarias y a decisiones del Ejecutivo. El informe recomienda la “regularización del financiamiento público, asegurando su entrega” bajo la premisa de que la deuda a los partidos “contribuye a garantizar que los partidos políticos tengan los recursos y las condiciones necesarias para participar en las elecciones” (OEA, 2010c: 40).

El informe de las elecciones de Costa Rica de febrero de 2010 contiene una recomendación similar, pero con una realidad y fundamento distintos. El financiamiento público es efectivamente entregado en la práctica, pero con posterioridad a las elecciones. El momento de la entrega resultó ser determinante, al grado que afectó el acceso de algunos partidos políticos a los recursos estatales. Sucedió que los partidos debían presentar un respaldo bancario para acceder a un adelanto de la deuda política, el cual era calculado con base en las encuestas de intención de voto. En consecuencia, los partidos con menor respaldo financiero y presencia en las encuestas recibían menos recursos o simplemente nada. Por esta razón el informe afirma que “el sistema de financiamiento público debería revisarse a fin de que resulte más equitativo” (OEA, 2010a: 30).

El informe de las elecciones de Bolivia de abril del 2010 menciona que, en el proceso electoral anterior, los partidos políticos contaban con financiamiento público, pero que por decisión del Congreso, éste había sido eliminado mediante una reforma. Eso significó menos dinero disponible para financiar campañas, sobre todo para las agrupaciones políticas locales. La situación se tradujo en búsqueda y abastecimiento de recursos a través de otros medios y fuentes. Uno de los temas recurrentes en el caso boliviano es el uso de los recursos públicos para propósitos electorales, sólo por mencionar la práctica más evidente y registrada de abastecimiento de fondos. El informe recomienda “establecer fórmulas que permitan que los partidos y agrupaciones ciudadanas tengan acceso a un financiamiento controlado y promovido por el Estado” (OEA, 2010b: 30).

El caso más emblemático lo representan las elecciones de México de julio de 2009. **El informe presenta los cambios de la reforma electoral de 2007-2008 como elementos positivos que fortalecen la equidad en la competencia electoral.** Primero, acerca del peso de la deuda política en comparación con los recursos de origen pri-

vado, el informe se refiere al texto de la reforma. En ella se indica que, “por mandato constitucional, el financiamiento público de los partidos debe prevalecer, es decir, en el volumen total de los recursos que tengan a su disposición los partidos políticos para cumplir con los fines que la ley le confiera, la proporción de recursos debe ser siempre mayor” (OEA, 2009d: 13). Segundo, el informe también menciona que el marco legal mexicano establece fórmulas y procedimientos puntuales para definir aspectos específicos de la deuda política. Por ejemplo, el derecho de los partidos políticos inscritos después de las elecciones a recibir 2% del monto total de la deuda política, conceptos diferenciados del financiamiento público (para actividades ordinarias, para gastos de campaña y para actividades específicas), así como porcentajes de distribución equitativa (30% a todos los partidos con representación parlamentaria) y equivalente a los votos (70% de acuerdo con el porcentaje obtenido en las elecciones anteriores) (OEA, 2009d). Finalmente, se prohíbe la contratación de espacios de difusión en los medios de comunicación con recursos privados de ningún tipo, ni de manera directa ni por medio de terceros, obligando a los partidos políticos a pautar solamente los tiempos gratuitos entregados por el Estado a través del IFE, asignados con la fórmula 30% (paridad)-70% (fuerza).

Los elementos de esta reforma son sin duda indicativos de un esfuerzo por reducir el monto de recursos privados destinados a la política, especialmente porque fue acompañada de nuevos límites a los aportes privados. Adicionalmente tienen el beneficio potencial de favorecer el acercamiento entre los partidos y los ciudadanos, más allá del papel intermediario de la propaganda de los medios de comunicación ya que reorienta a los partidos a buscar mecanismos adicionales de proselitismo, con un mayor hincapié en el trabajo de terreno.

De los informes se deduce entonces que el financiamiento público es uno de los elementos que fortalecen la equidad en la competencia electoral, pero también que debe poseer ciertas características para lograrlo. El financiamiento público de los partidos y campañas electorales debe ser superior a las fuentes privadas de financiamiento. Una deuda política porcentualmente inferior difícilmente proveerá al sistema de recursos suficientes para provocar condiciones de equidad, ni a los partidos para independizarse de los poderes económicos. En escenarios donde el financiamiento público es marginal, los partidos que tengan acceso a los poderes económicos seguirán gastando a manos llenas, y los que no, seguirán participando en condiciones de inequidad.

En definitiva, la capacidad de la deuda política de fortalecer la equidad en la competencia electoral es proporcional al porcentaje que represente ante el financiamiento privado. No basta con que se incremente la deuda política, hace falta establecer mecanismos de cálculo, distribución y entrega pertinentes, certeros y objetivos. La ausencia o mala calidad de las reglas en ese sentido y la discrecionalidad consecuente en la práctica, son elementos que distorsionan la capacidad del financiamiento público de fortalecer la equidad en la competencia electoral.

Sobre el financiamiento público indirecto, los informes de las elecciones de Dominicana, de diciembre de 2009, y San Kitts y Nevis, de enero de 2010, mencionan que las normas no ofrecen ninguna garantía o punto de referencia para el acceso a los medios. En la práctica eso ha generado desigualdades en las posibilidades reales de exponer al público las propuestas de las diferentes agrupaciones partidarias, pues las relaciones sociales y políticas con los propietarios y la capacidad de pago son las variables determinantes en el acceso a los medios. Entonces, los partidos y candidatos con menos relaciones o recursos, tienen menos oportunidades de exponer a los ciudadanos sus ideas, planes y propuestas electorales, lo cual lógicamente provoca inequidad en la competencia. En ambos casos, los informes de la OEA han recomendado estipular espacios gratuitos de publicidad para campañas en los medios de comunicación masiva distribuidas equitativamente, como complemento a otras medidas (OEA, 2009f; OEA, 2010d).

Normalmente este tipo de medidas suelen tomar la forma de espacios gratuitos en medios estatales, cuando existen canales, radios o periódicos públicos de considerable cobertura, o en caso contrario, de subsidios consistentes en tiempo y/o espacio en medios de comunicación privados. En conclusión, las recomendaciones refieren a la intervención estatal para otorgar tiempo y espacio en los medios de comunicación públicos o privados, según sea el caso, como medida para fortalecer la equidad en la competencia electoral. Aunque los informes no hacen mención específica al tema, es fácil deducir que, tratándose de financiamiento público, los mecanismos de cálculo, distribución y entrega deben poseer similares cualidades. En ese sentido, deben ser pertinentes, objetivos y certeros, para favorecer el acceso equitativo a los medios de comunicación en el marco de la competencia electoral.

Una de las prácticas que afectan la equidad y que aparece mencionada en las recomendaciones de los informes es la relacionada con las restricciones del uso de recursos públicos en campañas electorales. El uso de recursos públicos con un fin electoral provoca inequidad en la competencia electoral por razón de su acceso, pues únicamente los partidos que se encuentran en el poder estatal pueden utilizarlos. El acceso además es inequitativo entre quienes detentan algún poder en las esferas públicas. La distribución y el uso efectivo de recursos estatales depende del espacio que se ocupa en la estructura estatal, la correlación de fuerzas y la capacidad de negociación, entre otros factores. La falta de restricciones para el uso de los recursos públicos hace referencia a normas y prácticas negativas y constituyen la contraparte del financiamiento público directo o indirecto. En sentido estricto, en ambos casos se trata de la misma fuente; la diferencia está en la legalidad, la legitimidad y el grado de equidad en el acceso y la distribución de ambos tipos de recursos.

El informe sobre el referéndum constitucional de San Vicente y Las Granadinas, de noviembre de 2009, constató que el uso de recursos públicos para apoyar una de las opciones por parte del partido en el gobierno causó inequidad en la promoción de dichas opciones. El caso es extremo y por lo mismo ilustrativo, ya que no estaba estable-

cida claramente la ilegalidad del uso de los recursos públicos para esos fines. La situación provocó reacciones públicas de la oposición e incluso procesos judiciales para atajar la inequidad resultante. El informe finalmente recomienda que el país caribeño, así como “cualquier otro país que considere realizar un referéndum, debe establecer la legalidad y la conveniencia de usar recursos públicos para financiar un lado de la campaña” (OEA, 2009e: 18).

Sin embargo, en algunos países donde el uso de los recursos públicos para efectos electorales está prohibido legalmente, persisten aún las prácticas. El informe de la misión a Ecuador de abril y junio de 2009 corroboró la existencia del uso de recursos públicos con fines electorales a pesar de la prohibición legal. El informe finalmente recomienda “el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de gasto de campañas políticas y uso de los recursos del Estado” (OEA, 2009c: 18).

El informe de las elecciones de Bolivia de abril de 2010 señala que en la práctica las autoridades, independientemente de su filiación política, no separaron adecuadamente la gestión pública de la actividad proselitista. El informe recomienda que “la separación entre el Estado y el partido debe ser motivo de mayor esfuerzo, de una reglamentación más estricta y de un control más adecuado” (OEA, 2010b: 30).

Otra de las normas o prácticas mencionadas con regularidad en los informes y que no generan equidad son las relacionadas con el acceso a los medios de comunicación masiva para realizar campañas electorales. El informe de las elecciones de Dominica de diciembre del 2009 y de la Federación San Kitts y Nevis en enero de 2010 detectaron que la falta de normas sobre el acceso a los medios provocaba en la práctica inequidad en la competencia electoral. **Los partidos políticos afines a los dueños de los medios tenían precios y/o espacios preferenciales, mientras que los partidos que carecían de esas relaciones experimentaron todo lo contrario:** dificultades o imposibilidades para comprar y pautar a un costo razonable o en tiempo espacios adecuados.

Los informes de ambos países recomendaron realizar las reformas pertinentes. Específicamente se menciona que “**se podría requerir que todos los medios de comunicación proporcionaran a los partidos la misma oportunidad de comprar publicidad y al mismo costo**” (OEA, 2009f: 16; OEA, 2010d: 10). La recomendación implica prohibir las donaciones en especie de tiempo o espacio de los medios hacia los partidos y controlar las tarifas, en el entendido de que precios, espacio o tiempos preferenciales y/o bonificaciones pueden ser simplemente la fachada de aportes privados con fines políticos.

Los informes también mencionan los límites a los aportes privados de donantes para el financiamiento de campañas. El informe de las elecciones de Costa Rica de febrero del 2010 señala el limitado papel del financiamiento público desde la perspectiva de la equidad en la competencia, como consecuencia del momento en que las normas estipulan efectuar el pago. El resultado fue un incremento sensible de la importancia de los aportes privados y los riesgos consecuentes. Por esta razón, el informe reco-

mienda “explorar el establecimiento de topes a las contribuciones privadas (...) como mecanismo que ayude a preservar aún más la independencia de los partidos frente a los intereses privados” (OEA, 2010a: 30).

La responsabilidad en el financiamiento

La responsabilidad implica la obligación de un actor a rendir cuentas; la de otro a controlar la transparencia de todo el proceso y a crear un sistema de sanciones ante el incumplimiento de la reglas de juego.

Las MOE/OEA han detectado debilidades respecto a la responsabilidad en el sistema de financiamiento político-electoral, y en sus respectivos informes han formulado recomendaciones para corregirlas.

El tema más recurrente relacionado con la responsabilidad en el sistema de financiamiento político-electoral es la transparencia.

En el informe de las elecciones generales de Panamá de mayo de 2009 se registró un escándalo público según el cual un presunto narcotraficante colombiano había financiado parte de la campaña del partido en el gobierno. Debido a la falta de normas sobre transparencia en las fuentes de ingreso y específicamente a las prácticas de opacidad de las donaciones privadas hacia los partidos panameños, no fue posible corroborar ni desmentir el escándalo en el marco del proceso electoral. El caso motivó una recomendación directa: que vía legislativa “quede consignado el origen y el monto de los fondos provenientes de fuentes privadas donados a los partidos políticos y a candidatos de elección popular, y que, asimismo, esa información sea de acceso público” (OEA, 2009b: 28).

En el informe de las elecciones de Ecuador de abril y julio 2009 se indicó la falta de información sobre el financiamiento político de campañas, específicamente sobre el gasto de campañas. La situación, además de no proveer suficientes datos y elementos de análisis a la ciudadanía para decidir su voto, dificulta el control social de las normas sobre financiamiento, específicamente sobre el gasto, y mantiene en la opacidad los montos y los rubros invertidos en una campaña. Por esta razón, el informe recomienda “generar mecanismos que promuevan y garanticen una actuación más transparente de los movimientos y partidos políticos, así como de sus candidatos en el manejo y ejecución de los gastos de campaña” (OEA, 2009c: 24).

El informe de las elecciones federales de México de julio de 2009 detectó algunas falencias sobre la transparencia del gasto de los partidos efectuados en campañas electorales. El informe recomienda “acotar los plazos de entrega de la información y mejorar el acceso a la información que tiene la ciudadanía acerca de los gastos en campañas electorales” (OEA, 2009d: 31).

En pocas palabras, los informes de la OEA recomiendan la transparencia en el ingreso de los recursos, incluyendo el origen y el monto, pero también en los gastos de campaña de los partidos políticos.

El otro mecanismo que se analiza con mucha frecuencia en los informes de las MOE/OEA es la rendición de cuentas.

El informe de las elecciones de El Salvador de marzo de 2009 documenta las fallas del sistema de financiamiento, sobre todo la excesiva presencia del capital privado, y recomienda la inclusión de mecanismos de rendición de cuentas. A diferencia del informe boliviano, el salvadoreño no vincula directamente la rendición de cuentas al financiamiento público, de lo que se deduce que se aplicaría a todas las fuentes. El informe recomienda una reforma de la legislación en la materia “que ayude a generar las condiciones de procesos más equitativos, con rendiciones de cuentas más transparentes y controladas, con una presencia mejor regulada del dinero en la política” (OEA, 2009a: 25)

El control o fiscalización, que es la contraparte de la rendición de cuentas desde la perspectiva de la responsabilidad, también se menciona y analiza en los informes. El control o fiscalización supone la existencia de un actor externo e independiente. El informe de las elecciones de Paraguay de abril de 2008 constató que el órgano electoral contaba con una capacidad instalada limitada para controlar o fiscalizar las normas y la práctica sobre financiamiento. El informe recomienda que el “TSJE debe desarrollar mayores capacidades para la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y para verificar el cumplimiento de los límites de la publicidad electoral en los medios de comunicación” (OEA, 2008b: 17).

EPÍLOGO

En este informe hemos abordado la cuestión del triángulo dinero-poder-política. Buscamos resaltar la existencia y el peso decisivo que esos tres elementos poseen en la vida de nuestras democracias.

Insistimos en que una cuestión que puede alterar la titularidad de quien posee el poder de elegir y decidir en democracia está insuficientemente tratada en el debate público de nuestras sociedades.

Hemos intentado desplegar las dimensiones que están contenidas en este triángulo: su gravedad, los instrumentos que usan el dinero para alterar o reemplazar la voluntad mayoritaria, los datos —escasos por cierto— con que contamos para reconocer el tamaño de la cuestión que nos ocupa; los sistemas de control del financiamiento político, sus utilidades y sus ineficacias; la problemática particular del dinero ilícito y el poder del narcotráfico; el rol de los medios de comunicación; la manera en que esta intervención indebida acentúa la marginación de la mujer en la vida política.

Quienes hemos realizado este trabajo provenimos de la política, de la academia y de la práctica de la observación de los comportamientos electorales en la región. Son visiones complementarias que, pensamos, nos han dado una razonable capacidad para avanzar en la comprensión de esas dimensiones múltiples y complejas que abordamos en la obra.

Hemos presentado lo que creemos son los principales desafíos de la cuestión y hemos propuesto algunas recomendaciones.

Probablemente el mensaje que desearíamos transmitir como epílogo de nuestro trabajo sea sencillo. Si las mayorías sociales no logran consolidarse como mayorías políticas, la democracia perderá empuje, credibilidad y legitimidad.

En esas condiciones, los intereses minoritarios, pero poderosos, que minaron la confianza social en la democracia, distorsionando elecciones y políticas, tendrán abierto el camino para atacar un sistema que propone la igualdad de oportunidades y el bienestar de las sociedades. Objetivos que, como ha sido reiteradamente señalado en el texto, incomodan a los monopolios del poder y, sin embargo, son esenciales para la perdurabilidad de la confianza social en la democracia.

La conquista de estos objetivos no será espontánea. La democracia no es una construcción idílica. Requiere mujeres y hombres dispuestos a luchar en ese turbulento territorio donde se desenvuelven los intereses y las pasiones, las luchas reales, que son las luchas de poder.

BIBLIOGRAFÍA

- Adhikari, Ajay, Check Derashid y Hao Zhang (2006), "Public policy, political connections, and effective tax rates: Longitudinal evidence from Malaysia", *Journal of Accounting and Public Policy* 25, pp. 574-595.
- Aguiar, Roberto (1994), "The Cost of Election Campaigns in Brazil", en Herbert E. Alexander y Rei Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance among the Democracies*. Boulder, Westview Press.
- Alexander, Hebert E., y Mónica Bauer (1991), *Financing the 1988 Election*, Boulder, Westview Press.
- Ansolabehere, Stephen D., Alan Gerber y James M. Snyder (2001), "Corruption and the Growth of Campaign Spending", en Gerald C. Lubenow (ed.), *A User's Guide to Campaign Finance Reform*, Nueva York, Rowan and Littlefield, pp. 25-45.
- Ansolabehere, Stephen D., James M. Snyder y Micky Tripathi (2002), "Are PAC Contributions and Lobbying Linked? New Evidence from the 1995 Lobby Disclosure Act", *Business and Politics*, 4, pp. 131-155.
- Ansolabehere, Stephen D., John M. de Figueiredo y James M. Snyder (2003), "Why Is There So Little Money in U.S. Politics?", *Journal of Economic Perspectives*, 17, pp. 105-130.
- Artiga González, Álvaro (2011), "La financiación de los partidos políticos en El Salvador", en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 271-296.
- Bareiro, Line, y Carmen Echaury (2011), "Financiamiento de la política en Paraguay", en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 409-436.
- Barro, Robert J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 98, pp. 103-125.
- Becker, Gary S. (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*, 98, pp. 371-400.
- Bénabou, Roland (2000), "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract", *American Economic Review*, 90, pp. 96-129.

- Bernstein, Eduard (1961), *Evolutionary Socialism*, Nueva York, Schocken.
- Bertola, Giuseppe (1993), “Factor Shares and Savings in Endogenous Growth”, *American Economic Review*, 83, pp. 1184-1198.
- Bobbio, Norberto (1989), *The Future of Democracy*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bresser-Pereira, Luiz C. (2008), “El Estado necesario para la democracia posible en América Latina”, documento preparado para el Proyecto Democracia/OEA, Washington, D. C.
- Bryan, Shari, y Denise Baer (eds.) (2005), *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries*, Washington, D. C., National Democratic Institute for International Affairs.
- Campante, Felipe (2007), “Redistribution in a Model of Voting and Campaign Contributions”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Documento de trabajo RWP07-045.
- Campos, Nauro F., y Francesco Giovanonni (2006), “Lobbying, Corruption, and Political Influence”, Institute for the Study of Labor, Bonn, Discussion Paper 2313.
- Carrigan, Christopher, y Cary Caglanese (2011), “The Politics of Regulation: From New Institutionalism to New Governance”, *Annual Review of Political Science*, 14, pp. 107-129.
- Casas-Zamora, Kevin (2003), “Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá”, *Cuadernos de Capel*, 48, Apéndice.
- (2005), *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester, European Consortium for Political Research.
- (en prensa), “Political Finance and Organized Crime: The Case of Costa Rica”, en Casas-Zamora (ed.), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- Casas-Zamora, Kevin, y Daniel Zovatto (2004), “Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México”, en Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA, pp. 187-234.
- Casco Callejas, Guillermo (2011), “El financiamiento político en Honduras”, en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 321-348.
- CEPAL (2010), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Christofoletti, Rogerio (2003), “Dez impasses para uma efetiva crítica de mídia no Brasil”, artículo presentado en la conferencia de Intercom, Belo Horizonte.
- Corcuera, Santiago H. (2011), “El financiamiento político en Argentina”, en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 71-92.

- Córdova Vianello, Lorenzo (2011), “El financiamiento a los partidos en México”, en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 349-366.
- Corporación Nuevo Arco Iris (2007), *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Intermedio.
- Corrado, Anthony, Thomas E. Mann, Norman J. Ornstein y Michael J. Malbin (2010), *Reform in an Age of Networked Campaigns*, Washington, D. C., Campaign Finance Institute, Brookings Institution, American Enterprise Institute.
- Corvalan, Alejandro, y Sergio Vicente (2011), “Candidates’ Wealth and Redistribution Policies”, Universidad Diego Portales, documento de trabajo, Santiago.
- Cox, Gary, y Michael F. Thies (2000), “How Much Does Money Matter? ‘Buying’ Votes in Japan, 1967-1990”, *Comparative Political Studies*, 33, pp. 37-57.
- Cueto, Francisco (2011), “Financiación de los partidos políticos en la República Dominicana”, en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 475-496.
- Duncan, Gustavo (2006), *Los Señores de la Guerra*, Bogotá, Planeta.
- Espinal, Rosario, y Jacqueline Jiménez (1998), “El financiamiento de los partidos políticos en la República Dominicana”, en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH, CAPEL, p. 536.
- Esteban, Joan, y Debraj Ray (2006), “Inequality, Lobbying, and Resource Allocation”, *American Economic Review*, 96, pp. 257-279.
- Evertsson, Nubia (2009), *Informe de la encuesta sobre la financiación de las campañas electorales y la corrupción política en Colombia*, Universidad de Estocolmo, Departamento de Criminología, Estocolmo.
- Ewing, Keith (1992), *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*, Oxford, Clarendon Press.
- Ferreira Rubio, Delia M. (2004), “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, en Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA, pp. 77-106.
- (2011), “Acceso a las mujeres de las Américas al financiamiento para las actividades políticas”, documento elaborado conjuntamente con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) para el Proyecto Democracia/OEA, Washington, D. C.
- Figueiredo, John de, y Geoff Edwards (2005), “Does Private Money Buy Public Policy? Campaign Contributions and Regulatory Outcomes in Telecommunications”, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.
- Figueiredo, John de, y Brian Silverman (2006), “Academic Earmarks and the Returns to Lobbying”, *Journal of Law & Economics*, 49, pp. 597-625.
- Fucatel (2006), *Observatorio de medios*, Santiago de Chile, Fucatel.

- Fuentes, Claudio (2011), "Financiación de partidos políticos en Chile", en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 135-184.
- Fuenzalida, Valerio (2000), *La televisión pública en América Latina: reforma o privatización*, Santiago de Chile, FCE.
- García Laguardia, Jorge Mario (2000), "Dinero y política: la cuadratura del círculo de la democracia en América Latina", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XXXIII, pp. 1055-1083.
- Golden, Myriam A., y Eric C. C. Chang (2001), "Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy", *World Politics* 53, pp. 588-622.
- Graetz, Michael J., e Ian Shapiro (2006), *Death by a Thousand Cuts: The Fight over Inherited Wealth*, Princeton, Princeton University Press.
- Green, Donald Philip, y Jonathan S. Krasno (1988), "Salvation for the Spendthrift incumbent: Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections", *American Journal of Political Science*, 32, pp. 884-907.
- Griner, Steven, y Daniel Zovatto (eds.) (2004), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA.
- Grossman, Gene M., y Elhanan Helpman (1994), "Protection for Sale", *American Economic Review*, 84, pp. 833-850.
- Grossman, Gene M., y Elhanan Helpman (2001), *Special Interest Politics*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Guha, Ramachandra (2008), *India After Gandhi: The History of the World's Largest Democracy*, Nueva York, Harper, Collins.
- Hansen, Mark, y Steven J. Rosenstone (1993), *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, Nueva York, Macmillan Publishing Company.
- Hogan, Robert E. (2005), "State Campaign Finance Laws and Interest Group Electioneering Activities", *Journal of Politics*, 67, pp. 887-906.
- Jacobson, Gary C. (1978), "The effects of campaign spending in Congressional elections", *American Political Science Review*, 72, pp. 469-491.
- Jardim, Torquato (2011), "Las finanzas electorales en Brasil", en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 119-134.
- Jaurès, Jean (1971), *L'Esprit de socialisme*, París, Denoel.
- Kinzo, Maria D'Alva (1998), "Funding parties and elections in Brazil", en Peter Burnell y Alan Ware (eds.), *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press, pp. 129-132.
- Kim, Jin-Hyuk (2008), "Corporate Lobbying Revisited", *Business and Politics* 10 (Article 3).
- Kupferschmidt, David (2009), "Illicit Political Finance and State Capture", IDEA International, Estocolmo.

- Luchsinger Sidhu, Gretchen, y Ruth Meena (2007), "Electoral Financing to Advance Women's Political Participation: A Guide for UNDP Support", *Primers in Gender and Democratic Governance*, 3, Nueva York, PNUD.
- Macher, Jeffrey T., John W. Mayo y Mirjam Schiffer (2011), "The Influence of Firms on Governments", *The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 11, Berkeley Electronic Press, Issue I.
- Marshall, Thomas H. (1965), "Citizenship and Social Class", en Thomas H. Marshall (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York-Garden City, Doubleday and Company, pp. 148-155.
- Mancuso, Wagner Pralon (2003), "Construindo Leis: Os Construtores e as Concessões de Serviços", *Lua Nova*, 58, pp. 61-87.
- Marx, Karl (2004), *Sobre la cuestión judía*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Mastrini, Guillermo (ed.) (2005), *Mucho ruido y pocas nueces*, Buenos Aires, La Crujía.
- Mastrini, Guillermo, y Martín Becerra (2011), "Estructura, concentración y transformación en los medios del Cono Sur latinoamericano", *Comunicar*, 36, pp. 51-59.
- Mazucca, Sebastián L. (2010), "Access to Power versus Exercise of Power: Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, (45)3, pp. 334-357.
- Mena Rodríguez, Marcos (2010), "¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Milligan, Kevin, y Marie Rekkas (2008), "Campaign spending limits, incumbent spending, and election outcomes", *Canadian Journal of Economics*, 24, pp. 1351-1374.
- Moon, Woojin (2006), "The Paradox of Less Effective Incumbent Spending: Theory and Test", *British Journal of Political Science*, 36, pp. 705-721.
- Morales Quiroga, Mauricio, y Rafael Piñeiro Rodríguez (2007), "Financiamiento de campañas, competitividad y éxito electoral en la elección de diputados en Uruguay 1999-2004", ponencia presentada al Proyecto de Promoción de la Ciudadanía Responsable.
- (2010), "Gasto en campaña y éxito electoral de los candidatos a diputados en Chile 2005", *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 30, pp. 645-667.
- Nichols, Philip M. (2011), "The Perverse Effect of Campaign Contribution Limits: Reducing the Allowable Amounts Increases the Likelihood of Corruption in the Federal Legislature", *American Business Law Journal*, 48(1), pp. 77-118.
- OEA (2001), *Carta Democrática Interamericana*, Washington, D. C., OEA.
- (2008a), *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*, Washington, D. C., OEA.
- (2008b), *Informe de la Misión de Observación Electoral. Elecciones generales de la República de Paraguay, Observaciones electorales*, serie Américas, núm. 45.

- OEA (2009a), *Informe de la Misión de Observación Electoral: elecciones de presidente y vicepresidente república de El Salvador, Observaciones electorales*, serie Américas, núm. 54.
- (2009b), *Informe de la Misión de Observación Electoral: elecciones generales República de Panamá, Observaciones electorales*, serie Américas, núm. 51.
- (2009c), *Informe de la Misión de Observación Electoral: elecciones generales, elecciones de parlamentarios andinos y miembros de juntas parroquiales rurales, República del Ecuador, Observaciones electorales*, serie Américas, núm. 57.
- (2009d), *Informe de la Misión internacional de la OEA: Misión para presenciar las elecciones federales de diputados en los Estados Unidos Mexicanos, Observaciones electorales*, serie Américas, núm. 52.
- (2009e), *Electoral Observation Mission Report: referendum on constitutional reform in St. Vincent and the Grenadines, Observaciones electorales*, serie Américas, núm. 56.
- (2009f), *Final report of the OAS electoral observation mission to the general election in the commonwealth of Dominica*, 18 de diciembre.
- (2010a), *Informe de la Misión de Observación Electoral: elecciones generales República de Costa Rica, Observaciones electorales*, serie Américas, No 55.
- (2010b), *Informe de la Misión de Observación Electoral: elecciones departamentales y municipales, Estado Plurinacional de Bolivia, Observaciones electorales*, serie Américas, núm. 64.
- (2010c), *Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones regionales, municipales y referéndum nacional para la aprobación o desaprobación del proyecto de ley de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo* (República del Perú), 3 de octubre.
- (2010d), *Electoral Observation Mission Report: General Elections in the Federation of Saint Kitts and Nevis, Observaciones electorales*, serie Américas, núm. 62.
- Ortiz Loaiza, Anisia Paola (2011), “El financiamiento partidario en Guatemala”, en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 297-320.
- Palda, Filip, y Kristian Palda (1998), “The Impact of Campaigning Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993”, *Public Choice*, 94, pp. 157-174.
- Persily, Nathaniel, y Kelli Lammie (2004), “Perception of Corruption and Campaign Finance: When Public Opinion Determines Constitutional Law”, *University of Pennsylvania Law Review*, 153, pp. 119-180.
- Pierre, Jan, Lars Svåsand y Anders Widfeldt (2000), “State subsidies to political parties: Confronting rhetoric with reality”, *West European Politics*, 23, pp. 1-24.
- Pinto Duschinsky, Michael (2002), “Financing Politics: A Global View”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 4, pp. 69-86.

- Pinto Duschinsky, Michael, y Alonso Lujambio (2003), "México", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords), *Dinero y contienda político-electoral*, México, IFE/FCE.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- PNUD, OEA (2010), *Nuestra democracia*, México, FCE.
- Potters, Jan, y Randolph Sloof (1996), "Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence", *European Journal of Political Economy*, 12, pp. 403-442.
- Prat, Andrea (1999), "An Economic Analysis of Campaign Financing", Tilburg University, documento de trabajo.
- Przeworski, Adam (2011), "Dinero, política y democracia", documento preparado para el Proyecto Democracia /OEA, Washington, D. C.
- (en prensa), "Political Institutions and Political Order", en Adam Przeworski y otros, *Democracy in a Russian Mirror*.
- Przeworski, Adam, y Michael Wallerstein (1988), "Structural Dependence of the State on Capital", *American Political Science Review*, 82 núm. 1, pp. 11-29
- Przeworski, Adam, y Covadonga Meseguer (2006), "Globalization and Democracy", en Pranab Bardhan, Samuel Bowles y Michael Wallerstein (eds.), *Globalization and Egalitarian Distribution*, Princeton, Princeton University Press, cap. 7.
- Restrepo, Nydia (2011), "Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia", en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 185-224.
- Richter, Brian Kelleher, Krislet Samphantharak y Jeffrey F. Timmons (2009), "Lobbying and Taxes", *American Journal of Political Science*, 53, pp. 893-909.
- Riffo, José Luis (2010), "Los límites que impone la ley de gasto electoral", Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile.
- Romero Ballivián, Salvador (2011), "La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia", en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 93-118.
- Sahuguet, Nicolas, y Nicola Persico (2006), "Campaign Spending Regulations in a Model of Redistributive Politics", *Economic Theory*, 28, pp. 95-124.
- Salt, Frederick (2006), "Economic Inequality and Democratic Political Engagement", Carbondale, Southern Illinois University, Departamento de Ciencias Políticas.
- Samuels, David (2001a), "Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil", *Journal of Politics*, 63, pp. 569-584.
- (2001b), "Money, Elections, and Democracy in Brazil", *Latin American Politics and Society*, 43(2), pp. 27-48.

- Santos, Manoel Leonardo W.D (2011), *O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*, Universidad Federal de Pernambuco, Departamento de Ciencias Políticas, tesis doctoral.
- Shin, Myungsoon, Youngjae Jin, Donald A. Gross y Kihong Eom (2005), “Money matters in party-centered politics: campaign spending in Korean congressional elections”, *Electoral Studies*, 24, pp. 85-101.
- Sinclair, John (2002), “The aging dynasties”, en Elizabeth Fox y Silvio Waisbord (eds.), *Latin Politics, Global Media*, Austin, University of Texas Press, pp. 123-136.
- Stanbury, William T. (1993), “Financing federal politics in Canada in an era of reform”, en Arthur Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Westview.
- Stigler, George (1972), *The Citizen and the State*, Chicago, University of Chicago Press.
- Stratmann, Thomas (1998), “The market for congressional votes: Is timing of contributions everything?”, *Journal of Law and Economics*, 41, pp. 85-114.
- (2002), “Can special interests buy congressional votes? Evidence from financial services legislation”, *Journal of Law and Economics*, 45, pp. 345-374.
- (2004), “Contribution Limits and the Effectiveness of Campaign Spending”, George Mason University, documento de trabajo.
- (2005), “Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature”, *Public Choice*, 124, pp. 135-156.
- , y J. Aparicio-Castillo (2005), “Competition policy for elections: Do campaign contribution limits matter?”, George Mason University, documento de trabajo.
- Tépach, Reyes (2011), “El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2011”, México, Dirección de Servicios de Información y Análisis de la Cámara de Diputados.
- Tovar, Marcela (2007), “Women Candidates and Campaign Finance”, Nueva York, WEDO.
- Transparencia Internacional (2009), *Informe global de la corrupción, 2009*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Trejo Delarbre, Raúl (2010), “Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en América Latina”, *Intercom. Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 1, pp. 17-51.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2011), “El financiamiento de los partidos políticos en Perú”, en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 437-474.
- UNOCD (2011), *2011 Global Study on Homicide: Trends, Context, Data*, Viena, UNOCD.
- Urcuyo Cossío, Luis G., y Emilio J. Moya Díaz (2009), *Control del financiamiento y gasto electoral en Chile*, Santiago de Chile, Chile Transparente, BID.
- USAID (2003), *Money in Politics Handbook, A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington, D. C., USAID.

- USAID (2007), *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*, Washington, D. C., USAID.
- Valdés Escoffery, Eduardo (2011), “Principales características de la financiación de partidos políticos en Panamá”, en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 395-408.
- Waisbord, Silvio (2000), “Media in South America: Between the rock of the state and the hard place of the market”, en James Curran y Myung-Jin Park (eds.), *De-Westernizing Media Studies*, Londres, Arnold.
- Weintraub, Ellen (2011), “Campaign Finance in the U.S.”, conferencia presentada en el seminario “Money and Politics: Comparative Political Finance and its Regulation”, Washington, D. C, Georgetown Public Policy Institute, Georgetown University.
- Wilcox, Clyde (2001), “Contributing as political participation”, en Gerald C. Lubenow (ed.), *A User’s Guide to Campaign Finance Reform*, Nueva York, Rowan and Littlefield, pp. 109-126.
- Zelaya Velásquez, Rosa M. (2011), “Financiamiento político en Nicaragua”, en Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 367-394.
- Zev Paltiel, Khayyam (1970), “Contrasts among the several Canadian political finance cultures”, en Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Comparative Political Finance: The Financing of Party Organizations and Elections Campaigns*, Lexington, DC Heath and Company.
- Ziobrowski, Alan J., James W. Boyd, Ping Cheng y Brigitte J. Ziobrowski (2011), “Abnormal Returns From the Common Stock Investments of Members of the U.S. House of Representatives”, *Business and Politics*, 13 (Article 4).
- Zovatto, Daniel (2003), *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, Lima, IDEA, Biblioteca de la Reforma Política.
- Zovatto, Daniel, y Pablo Gutiérrez (eds.) (2011), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA, IDEA, UNAM.

COLABORADORES DEL PROYECTO

- Barrow-Giles, Cynthia (2011), “Dinero y política en el Caribe” (“Money and Politics in the Caribbean”), documento elaborado para el Proyecto Democracia / OEA.
- Calle Lombana, Humberto de la (2011), “La financiación ilícita de la política en las Américas”, documento elaborado para el Proyecto Democracia / OEA.
- Casas, Kevin, / Daniel Zovatto (2011), “Consideraciones sobre las prácticas de financiamiento político en las Américas”, documento elaborado para el Proyecto Democracia / OEA.
- Ferreira Rubio, Delia M. (2011), “Acceso de las mujeres de las Américas al financiamiento para las actividades políticas”, documento elaborado conjuntamente con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) para el Proyecto Democracia / OEA.
- Gutiérrez, Pablo, / Betilde Muñoz-Pogossian / Alejandro Urízar (2011), “El papel de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la construcción de sistemas de financiamiento político-electoral democráticos”, documento elaborado conjuntamente con el Departamento para la Cooperación y Observación (DECO) para el Proyecto Democracia / OEA.
- Mazzuca, Sebastián (2011), “Recursos naturales y maldiciones institucionales en la nueva economía política de América del Sur”, documento elaborado para el Proyecto Democracia / OEA.
- Przeworski, Adam (2011), “Dinero, política y democracia (Money, Politics, and Democracy)”, documento elaborado para el Proyecto Democracia / OEA.
- Waisbord, Silvio (2011), “Medios, fondos públicos y calidad democrática en América Latina”, documento elaborado para el Proyecto Democracia / OEA.

Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas, de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, se terminó de imprimir y encuadernar en diciembre de 2011 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. Su edición consta de 2 000 ejemplares.

Nuestra región tiene la distribución de ingresos y riqueza más desigual del planeta, y en varios de nuestros sistemas presidencialistas el poder de decisión sobre los recursos públicos se ha concentrado en el Poder Ejecutivo. Quienes concentran dinero tienen así una gran influencia en las campañas electorales y en las políticas públicas. El riesgo es que se erosione la confianza social en que la democracia es el mejor sistema político para vivir. Ante esta amenaza, la región debe incorporar a su agenda las estrategias políticas para obtener más información sobre el vínculo entre dinero y política, reducir la influencia de los grandes contribuyentes privados, responder al asalto del narcotráfico y el crimen organizado, evitar que el Estado esté al servicio del partido oficial, tener más pluralismo en los medios de comunicación y evitar la discriminación a las mujeres en el financiamiento político.

El principal objetivo de este estudio coordinado por la Organización de los Estados Americanos —y sustentado en la investigación de varios especialistas en política latinoamericana— es el de promover reflexiones que estimulen el debate y permitan tomar acciones que ayuden a redistribuir el poder y a garantizar a los individuos el ejercicio pleno de sus derechos.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es el organismo regional más antiguo del mundo. Fue fundado en 1948 con el objetivo de lograr en sus Estados miembros “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”. La OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del hemisferio. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 67 Estados, así como a la Unión Europea (UE).

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

