
Las fuentes de financiamiento de los partidos y sus efectos en la democracia centroamericana

Alejandro Urizar¹

1. INTRODUCCIÓN

Nunca antes en la historia de la humanidad la democracia había sido tan reconocida y extendida en el mundo, como nunca antes desde la instauración de los sistemas democráticos occidentales ha sido tan cuestionada implícita o explícitamente. En los países pobres y posconflicto, la transición a la democracia no significó respuestas o soluciones a los problemas estructurales socioeconómicos. En algunas zonas desiguales del mundo, como la región latinoamericana, hay ciudadanos que han llegado a opinar que preferirían gobiernos autoritarios con tal que resuelvan los problemas económicos.

¿Por qué la democracia logró instaurar el respeto y ejercicio de los derechos civiles y políticos, pero no ha logrado lo mismo en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales? En principio, una razón es que el retorno, el desarrollo y la consolidación democrática es un proceso; dicho de otra manera, la historia no ha terminado. Otra posible razón es que el sistema democrático, tal como está diseñado en la actualidad en Centroamérica, ha favorecido el acceso al poder público de aquellos sectores poco o nada interesados, o capaces en desarrollar cambios socioeconómicos estructurales.

¹ Sociólogo guatemalteco. Coordinador del Programa de Promoción de la Transparencia de Acción Ciudadana, capítulo nacional de Transparencia Internacional. Consultor nacional e internacional en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y fortalecimiento institucional público.

Esta última razón empuja el debate al análisis de las características que configuran el sistema democrático actual y sus componentes. Uno de ellos, quizá el más importante, es el sistema de financiamiento político, sobre todo en cuanto a conocer las fuentes de financiamiento de los partidos. Un adagio popular guatemalteco reza “quien paga la marimba, manda el baile.”² No sería de extrañar que amplias capas de la población de la región latinoamericana sientan que la democracia es un baile en el que no mandan o, peor aún, al cual ni siquiera han sido invitadas. Por ello, el principal objeto del presente ensayo es estudiar las características de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos centroamericanos, para identificar sus efectos en el sistema de partidos.

La primera parte, en la que se aborda la relación entre el sistema de financiamiento político y el sistema de partidos, delimita los alcances del ensayo y expone algunos aspectos conceptuales fundamentales. En la segunda se describen las características normativas y prácticas de las fuentes de financiamiento de los partidos de la región centroamericana, con el objeto de analizar su impacto en el sistema partidario y en el sistema democrático en general. En la tercera se examina la relación entre el financiamiento público y privado, su impacto en el gasto de las campañas electorales y la capacidad de mejorar la equidad en las competencias electorales. Finalmente, en la cuarta parte se presentan algunas propuestas de líneas de acción hacia el futuro.

2. LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

El vínculo entre dinero y poder es tan antiguo como la historia de las instituciones políticas. Otrora, las guerras eran pagadas de manera directa o indirecta por los grupos económicamente poderosos, la mayoría de las veces con el objetivo de ampliar la expansión comercial. Otro ejemplo significativo se encuentra en la Atenas de Pericles, donde el pago de sueldos permitió la incorporación de las clases medias a las funciones públicas.³ Sin embargo, aunque ha existido desde tiempos lejanos, esta relación no siempre ha sido la misma y sus características peculiares, así como los efectos deseados y/o efectivamente obtenidos, han variado en el tiempo.

² Marimba: instrumento musical guatemalteco empleado para amenizar las fiestas populares.

³ Fisichella, Domenico. *Dinero y democracia, de la antigua Grecia a la economía global*. Kriterion Tusquets Editores. Primera Edición. Barcelona, España, 2002.

La persistencia de la relación entre dinero y poder en las actuales instituciones políticas y sus mecanismos de interacción no es un asunto que deba sorprender. La preocupación fundamental debería ser, en su lugar, estudiar cuáles son las características que configuran esta nueva relación y, sobre todo, conocer sus efectos en el resto de las estructuras sociales.

Tal tarea excede el objeto del presente ensayo, asunto que se resuelve con una delimitación adecuada y orientada a analizar los aspectos más relevantes del contexto actual. Primero, el sistema democrático imperante reconoce, cada vez con mayores niveles de consenso, que los partidos son las instituciones políticas idóneas para acceder al poder público. Segundo, también reconoce el pluralismo, que supone la existencia de varios partidos como la expresión de la diversidad de intereses, por lo que los procesos electorales son concebidos como el mecanismo idóneo para acceder al poder público.

La relación entre dinero y poder queda así acotada, en el marco del sistema democrático, en un tipo determinado de instituciones políticas: los partidos; y en un mecanismo específico de acceso al poder público: los procesos electorales. Esto excluye del presente análisis otras formas de relación entre dinero y poder no menos importantes, como las políticas salariales en las instituciones estatales o los modelos impositivos para recaudación de fondos públicos.

Desde esta perspectiva ha surgido el concepto de sistema de financiamiento político (SFP), definido como “el conjunto de normas que regula ese indispensable flujo de recursos económicos hacia el sistema político y desde este último.”⁴ En un esfuerzo de mayor delimitación, desde un punto de vista pragmático y reconociendo la concentración de roles en la democracia imperante, el sistema de financiamiento político puede entenderse más precisamente como el conjunto de normas y prácticas que regula el ingreso, manejo y egreso de fondos directos o indirectos en los partidos políticos.

Esta definición reconoce el valor de las prácticas como una categoría, más allá de las normas formales y la distancia que típicamente separa a ambas. La brecha entre las normas y prácticas puede significar diversos fenómenos, no siempre negativos, los cuales deben ser estudiados de cara al perfeccionamiento del sistema de financiamiento de la política. Muchas veces buenas

⁴ Casas, Kevin; Zovatto, Daniel. Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México. En: *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. Editores: Griner, Steven; Zovatto, Daniel. Organización de los Estados Americanos (OEA)/Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA). San José, Costa Rica, 2004. P. 189.

prácticas superan normas obsoletas y empujan a procesos de reforma jurídica, de la misma manera que buenas normas reconfiguran prácticas obsoletas y coadyuvan al cambio institucional. Por otra parte, definir al sistema como un proceso en etapas: ingreso, manejo y egreso de recursos directos o indirectos; permite un ordenamiento conceptual que facilita el análisis y la comprensión del mismo. Complementariamente, al análisis de las tres etapas debe integrarse los siguientes elementos transversales: el control, la transparencia y los dispositivos coercitivos; los cuales pueden manifestarse en cualquiera de ellas.

Otro elemento importante es la conceptualización del financiamiento político como un sistema, lo cual no es casual ni meramente semántico. “No se puede examinar a los partidos desde una única perspectiva, sino que se debe abordar su estudio desde un perfil en el que prevalezca la idea de complejidad ante la que una visión de tipo sistémico puede ser oportuna”.⁵ Una visión de tipo sistémico implica el reconocimiento de “una intrincada relación entre las partes que no puede analizarse fuera del contexto del todo (...) un complejo de elementos o componentes directa o indirectamente relacionados en una red causal”.⁶ Dicho de otra manera, el reconocimiento del financiamiento político como un sistema implica su comprensión como un conjunto de componentes internos que interactúan entre sí, y que afectan y se dejan afectar por otros sistemas de los cuales son parte de forma parcial o total.

El sistema más próximo al del financiamiento político es el sistema de partidos; ambos, a su vez, son parte del sistema democrático. Los sistemas de partidos son definidos como “el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracteriza su estructura: cantidad de partidos (...) las relaciones entre sí (...) y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas”.⁷ Por su parte, en un esfuerzo de síntesis, el sistema democrático ha sido definido como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.”⁸

En ese marco de ideas, los elementos, componentes o características del sistema de financiamiento político afectan, impactan y configuran directa o indirectamente al sistema de partidos políticos y al sistema democrático. Es en

⁵ Alcántara, Manuel; Barahona, Elena. *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. Editorial Universidad Iberoamericana. Primera edición. México. D. F., 2003.

⁶ Ritzer, George. *Teoría Sociológica Moderna*. Editorial MacGraw Hill. Quinta edición. Madrid, España, 2002.

⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Diccionario Electoral*. 2 tomos. San José, Costa Rica, 2000. P. 1150.

⁸ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Tercera edición. México, D. F., 1986. P. 24.

el sistema de financiamiento de la política y en sus relaciones sistémicas donde se encuentran muchas respuestas sobre la estructura del sistema de partidos. En consecuencia, “el gran reto parece situarse en encontrar un sistema que permita un sano y legítimo impacto del dinero en el funcionamiento de las agrupaciones políticas, que permita asegurar la libertad de acción de sus dirigentes, particularmente cuando éstos acceden a puestos de gobierno.”⁹

Una de las aparentes debilidades del análisis es la dificultad para establecer un modelo ideal o estándar de sistema de financiamiento político, pues determinadas normas o prácticas de financiamiento pueden generar diversos efectos o impactos en los sistemas de partidos. Esto sucede debido a que en la configuración de éstos últimos participan otros elementos puramente nacionales, como la estructura económica del país, la historia particular y la cultura política local, entre otros. “No es casual, así, que los SFP sean extraordinariamente heterogéneos, y que no existe en materia de regulación ni un modelo estándar ni, mucho menos, óptimo. La ruta de regulación que transite cada país dependerá de las preferencias normativas de su cultura política, de los límites impuestos por su entorno institucional y, principalmente, de la naturaleza de la coyuntura que le lleva a adoptar una legislación en la materia.”¹⁰

Hay consenso en cuanto a que no existen modelos estándar ni tipo ideales, pero en su lugar existen buenas normas y buenas prácticas, que se pueden extraer tanto de experiencias ajenas exitosas como de sus efectos esperados y/o efectivamente alcanzados. En otras palabras, la aparente debilidad puede solventarse, pues aunque no existen modelos ideales de financiamiento de la política, sí existen principios que moldean la idealidad del sistema de partidos y del sistema democrático. Un sistema de partidos políticos y un sistema democrático debe basarse, al menos, en cinco principios: la equidad, la libertad, el pluralismo, la competencia y la tolerancia.¹¹ En ese sentido, las buenas normas y prácticas del sistema de financiamiento de la política pueden clasificarse en la medida que coadyuvan a construir un sistema de partidos democrático; es decir, con características estructurales que materialicen los principios mencionados.

En este marco de ideas, el objeto del presente ensayo es estudiar y conocer las características particulares de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos centroamericanos, comprendidas como uno de los elementos o componentes más importantes del sistema de financiamiento de la política. Asimismo, una vez definidas dichas características, identificar sus

⁹ Casas, Kevin; Zovatto, Daniel. P. 188. Op. Cit.

¹⁰ Casas, Kevin; Zovatto, Daniel. P. 190. Op. Cit.

¹¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. P. 351. Op. Cit.

posibles efectos en el sistema de partidos políticos de los países de la región. La delimitación responde al espacio disponible, y a la importancia esencial de conocer las fuentes de financiamiento y sus efectos sobre la democracia.

3. LAS FUENTES Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS

La pregunta clave en este apartado es: ¿quién financia a los partidos políticos? Otras preguntas derivadas son: ¿cuáles son los montos permitidos? ¿cuáles son los diferentes tipos de financistas? y ¿a quiénes les está prohibido financiar un partido político? En sintonía con las ideas vertidas en el apartado anterior, cada una de las respuestas o todas consideradas en conjunto afectan, impactan y configuran una parte del sistema de partidos políticos, haciéndolo más o menos congruente con los principios democráticos citados.

La pregunta acerca de quién financia remite al origen de los fondos, los cuales pueden ser públicos o privados. Los fondos de origen público, proporcionados naturalmente por el Estado, conocidos también como deuda política, pueden ser directos (en dinero) o indirectos (en especie). Los de origen privado, proporcionados por ciudadanos, ya sea en calidad de personas individuales o colectivas, también pueden ser directos o indirectos, aunque existe otra subdivisión importante. Las regulaciones sobre las fuentes de financiamiento suelen clasificarse en positivas, cuando incentivan cierto tipo de donaciones, típicamente de origen público; y las negativas son aquellas prohibiciones, restricciones o límites para desincentivar otro tipo de donaciones, típicamente de origen privado.

Los fondos de origen privado pueden subdividirse en donaciones de alto impacto (cuantiosas sumas de dinero o donaciones en especie provenientes de personas o grupos de personas económicamente poderosas) y donaciones de bajo impacto (las contribuciones menores o cuotas de afiliación). Aunque esta subdivisión es imprecisa, sobre todo por lo difícil que resulta establecer a ciencia cierta el umbral que separa a ambos tipos de donación, su práctica es una realidad innegable y, sobre todo, su impacto diferenciado en el sistema de partidos y en la democracia.

Un sistema de financiamiento político con poca participación de dinero público y fondos mayoritariamente privados provenientes de donaciones de alto impacto, generará un sistema de partidos excluyente. En ese escenario, los partidos distantes o contrarios a los sectores económicamente poderosos tendrán menos posibilidades de acceder al poder público en un proceso electoral. Lo interesante es que al cambiar uno de los componentes o características del

sistema de financiamiento, el efecto sobre el sistema de partidos puede variar adjetiva o sustantivamente. Imagínesse el mismo sistema de financiamiento con pocos fondos públicos y dinero mayoritariamente privado, pero soportado casi en su totalidad por donaciones de bajo impacto. En ese escenario se generará un sistema de partidos de masas, en el supuesto que la dinámica descrita esté inserta en una sociedad equitativa con una renta *per cápita* promedio alta.

En el primer caso, el sistema de partidos aparece claramente inclinado a favor del principio democrático de libertad, pero descuida otro de los principios fundamentales: la equidad. El segundo caso parece equilibrar ambos principios, pero supone una realidad socioeconómica determinada. En todo caso, además del equilibrio entre los principios de equidad y libertad, en la configuración de cualquier sistema político debe cuidarse el equilibrio entre el dinero público y privado. “Toda legislación debe buscar un sano balance en materia de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y, por tanto, su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad y, por el otro lado, a impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoya, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narcotráfico.”¹²

En sociedades desiguales como las centroamericanas, donde la renta promedio *per cápita* es baja y la influencia de los sectores económicamente poderosos en la mayoría de los casos es desmedida, difícilmente podrían desarrollarse sistemas de financiamiento privado soportados por donaciones de bajo impacto. Es en estos escenarios donde el financiamiento público (regulaciones positivas) y límites razonables a las donaciones de alto impacto (regulaciones negativas), cobran mayor importancia, entran en juego y desempeñan un papel fundamental en modular el sistema y garantizar una competencia electoral que sea a la vez libre y equitativa.

En cuanto a las normas en la materia, todos los países centroamericanos poseen regulaciones sobre el financiamiento político estatal, siendo la deuda política una de las características formales más antiguas de este SFP en la región. En Panamá, el primer precedente legal en la materia data de las reformas a la Constitución de 1972, donde se incluyó la facultad del Estado de “contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales.”¹³ En Nicaragua, la primera ley electoral

¹² Zovatto, Daniel. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. En Cuadernos de CAPEL, 48. IIDH/CAPEL. San José, Costa Rica.

¹³ Valdés, Eduardo. Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en la República de Panamá. P. 400. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1998.

que se refirió al financiamiento de los partidos políticos fue promulgada en 1974, la cual dice textualmente: “el reembolso de los gastos electorales de los partidos políticos que obtuvieron mayor número de votos en las elecciones de autoridades supremas, se hará mediante una partida que se incluirá en el Presupuesto General de Ingreso y Egresos.”¹⁴ Costa Rica, para el año de 1977 ya contaba con un “Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos”, emitido por el Tribunal Electoral y derivado del Código Electoral.¹⁵ Honduras, El Salvador y Guatemala introdujeron la deuda política durante los procesos de reforma constitucional llevados a cabo en la década de los ochenta, como parte de sus procesos de apertura al sistema democrático.

A lo largo de los últimos veinticinco años esas normas primigenias han sufrido reformas, unas orientadas a garantizar su cumplimiento efectivo y otras a aumentar los montos del financiamiento público, con el objeto de mejorar el impacto en el sistema de partidos políticos. Entre los primeros casos el más paradigmático es el de Panamá, donde “la financiación pública directa que permite la Constitución Política desde 1972 (...) se llega a institucionalizar por primera vez, de manera obligatoria por parte del Estado, en la reforma electoral de julio de 1997.”¹⁶

Entre los segundos casos, el más paradigmático es el de Guatemala, donde a partir de las reformas a la ley electoral de mayo de 2004, la deuda política aumentó de dos quetzales por voto válido legalmente emitido a favor de cada partido político, al “equivalente en quetzales de dos dólares de los Estados Unidos de América, por voto legalmente emitido a su favor”.¹⁷ Considerando que el tipo de cambio al momento de la reforma era de aproximadamente Q.8.00 por un US\$ 1.00, se puede afirmar que la deuda política aumentó en un 800%. Otro caso que merece mencionarse es el hondureño, pues el 20 de diciembre de 2007, mediante una reforma a la ley electoral, el Organismo Legislativo aumentó significativamente la deuda política. De acuerdo con reportes de prensa, la deuda política, “cuya cantidad más reciente fue de 120 millones de lempiras, se traduce con esta reforma a una entrega anual para financiar las actividades de los partidos de un promedio de 50 a 100 millones de lempiras anuales y aproximadamente 700 millones

¹⁴ Fiallos, Mariano. Financiación de los partidos políticos y campañas electorales en Nicaragua. P. 374. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1998.

¹⁵ Cerdas, Rodolfo. Financiación de partidos políticos y campañas electorales en Costa Rica. P. 152. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1998.

¹⁶ Valdés, Eduardo. P. 406. Op. Cit.

¹⁷ Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, *Ley electoral y de partidos políticos*. Guatemala, abril de 2007. P. 6.

de lempiras en el año electoral.”¹⁸ La reforma a la ley electoral hondureña, luego de haber sido vetada por el Presidente de la República y declarada constitucional por la Corte Suprema de Justicia, aún no cuenta con una resolución certera y firme que garantice su carácter positivo.

Sin embargo, aunque se evidencia una tendencia normativa a favor de regulaciones positivas, no sucede lo mismo con las regulaciones negativas; es decir, con prohibiciones y, sobre todo, con límites a los aportes privados, sea de personas individuales o jurídicas. Las normas sobre prohibiciones han avanzado significativamente en la región, sobre todo a partir de las últimas reformas electorales en Guatemala (2004) y Panamá (2006), como lo muestra el cuadro 1.

CUADRO 1
Centroamérica: prohibición de donaciones a partidos políticos

País	Extranjeras	Organizaciones políticas o sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Costa Rica	Sí	No	No	No	No
El Salvador	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí	No	No	No	Sí
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	No	No	Sí	Sí
Panamá	Sí	No	No	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.¹⁹

Costa Rica y El Salvador son los que presentan los casos mal liberalizados, ya que el primero sólo prohíbe las donaciones extranjeras y el segundo no prohíbe ninguna de las incluidas en la tipología. Los casos contrarios son Nicaragua, que sólo permite las donaciones de organizaciones sociales y las de personas jurídicas, y el caso de Honduras, que sólo permite las primeras. Llama la atención el caso hondureño, que prohíbe las donaciones de personas jurídicas, lo cual puede entenderse como un límite indirecto orientado a reducir los efectos negativos de las donaciones de alto impacto y, por ende, la incidencia desmedida de los grupos económicamente poderosos. “El argumento a

¹⁸ La prensa. República de Honduras. Jueves 3 de enero, 2008.

¹⁹ Para la elaboración del cuadro se tomó como base el modelo de Casas, Kevin; Zovatto, Daniel. Op. Cit. 199. Sin embargo, debido a la reforma reciente de dos leyes electorales en la región, las cuales incluyeron nuevas prohibiciones, se hizo necesaria una actualización. Para ello se consultó la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala y las reformas de mayo de 2004; y el Código Electoral de Panamá y las reformas de diciembre de 2006.

favor de restringir las donaciones privadas de personas jurídicas, por oposición a las personas naturales, es muy simple. La idea básica es que las personas naturales son las únicas que tienen derecho a voto, porque las personas jurídicas están privadas de ciudadanía y, por lo tanto, sólo son expresión de intereses económicos estrechos y no de una auténtica participación política.”²⁰ Si bien es lógico y fundado el argumento a favor de prohibir las donaciones de personas jurídicas o colectivas, las legislaciones de América Latina reflejan una tendencia contraria con escasas excepciones: Honduras, México y Paraguay.

En general, aunque con diferencias, se puede afirmar que las regulaciones negativas concernientes a la prohibición de donaciones para evitar riesgos de injerencias externas, cerrar las puertas a dinero sucio, evitar la corrupción y reducir el impacto de grupos determinados, han mejorado en los últimos años y presentan un modelo medianamente aceptable.

No sucede lo mismo con los límites a los aportes privados, pues en la región solamente Costa Rica y recientemente Guatemala cuentan con regulaciones al respecto, orientadas a reducir los montos de las donaciones privadas de alto impacto y, consecuentemente, a mediar el impacto de los grupos económicamente poderosos en el sistema de partidos políticos. La reforma a la ley electoral de mayo de 2004 introdujo en el sistema de financiamiento político guatemalteco un límite a las donaciones privadas, a saber: “ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento (10%) del límite de gasto de campaña”,²¹ lo que en la práctica significó un aproximado de US\$ 4.2 millones en el proceso electoral 2007. “La ley costarricense, por su parte, impone un límite cuantitativo a las donaciones locales, establecido como un múltiplo del salario mínimo oficial”, que en la práctica termina siendo un límite por donador de “US\$35,000, aproximadamente.”²²

La reticencia o la tendencia poco favorable a regular las donaciones privadas de alto impacto, se evidencia en el proceso de reforma de la ley electoral panameña acontecido en el año 2006. Aunque las propuesta de reforma incluían “topes al financiamiento privado para las campañas políticas, y establecer que el candidato a presidente de la República pudiera recibir por donante hasta US\$ 50 mil; los diputados, hasta US\$ 20 mil; los alcaldes, hasta US\$ 10 mil y los representantes hasta US\$ 5 mil”,²³ los mismos no fueron aprobados. En reacción a las reformas, “sectores de la sociedad civil

²⁰ Gruemberg, Christian. *El costo de la democracia. Poder económico y partidos políticos*. Colección Claves para todos. Editorial capital intelectual. 1ra. Edición. Buenos Aires, 2007.

²¹ Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. P. 7. Op. Cit.

²² Casas, Kevin; Zovatto, Daniel. Pp. 190 y 193. Op Cit.

²³ Sheldon; Sarah. Inocuas reformas electorales. Revista *Buscando camino, camino alternativo*. Panamá, año VI, No. 137. 19 al 25 de febrero, 2007.

han señalado preocupación sobre la falta de transparencia implícita en las reformas, sobre todo, el rechazo de propuestas para topes al financiamiento privado para las campañas políticas.²⁴

En la práctica se cuenta con escasa información empírica sobre las fuentes de financiamiento, menos aún información precisa sobre los montos por fuente privada o pública. Esta situación dificulta el análisis exacto del impacto del sistema de financiamiento sobre el sistema de partidos políticos, ya que para conocer el efecto de la deuda política en las democracias de la región, es necesario conocer el gasto electoral total en cada uno de los países. A pesar de la escasez de datos duros, se cuenta con cálculos estimados importantes que permiten acercarse a la realidad, tal como se ilustra en el cuadro 2.

En el referido cuadro se evidencia que, salvo los casos de Costa Rica y Nicaragua, el peso de la deuda política frente a los aportes privados es reducido y, en algunos países, insignificante. A pesar que el peso del subsidio directo en Guatemala cambió con las reformas de mayo de 2004, éstas aún no han generado efectos prácticos. Sucede lo mismo en el debate actual entre el Organismo Legislativo y el Ejecutivo en Honduras, en torno al aumento del subsidio estatal.

CUADRO 2
Centro América: gasto electoral total y peso relativo de los subsidios directos, 1995-2001

País	Ciclo Electoral	(A) Gasto Electoral Total (millones de USD)	(B) Subsidio Directo (millones de USD)	(C) Fuentes Privadas millones (A/B)	(D) Porcentaje Cubierto por Subsidio (B/A)
Costa Rica	1998	20.1	11.5	8.6	58
Nicaragua	2000-2001	22-24	10.6	11.4-13.4	44-48
Panamá	1999	20	6.1	13.9	30
Honduras	1997	15.3	1.5	13.8	10
Guatemala	1995	11.5	0.6	10.9	5

Fuente: Casas Zamora (2003) Duarte (2003).

²⁴ Sheldon, Sarah. Idem.

Por su parte, de acuerdo con entrevistas y datos disponibles, estudios locales en los países centroamericanos han llegado a la conclusión que las donaciones privadas de bajo impacto, como contribuciones menores o cuotas de afiliación, no son una fuente significativa de recursos directos. “Desafortunadamente no hay información disponible sobre las finanzas de los partidos políticos en Panamá pero sí se sabe que, por regla general, los miembros de los partidos políticos no contribuyen, como tales, al sostenimiento de los mismos (...).”²⁵ En Guatemala, “el sistema de recaudación de cuotas fijas de los afiliados se encuentra establecido, en la mayoría de los casos, en los respectivos estatutos internos de los partidos. Aunque estas cuotas pueden llegar a tener carácter de obligatoriedad para los afiliados, en la práctica estos no cotizan ordinariamente, y los fondos que puede agenciarse un partido por este medio suelen ser escasos.”²⁶ En otros casos, como el hondureño, aunque existe un sistema de ingreso por cuotas, sirve para cubrir costos marginales poco o nada relacionados con la contienda electoral, pues “los ingresos por cuotas de sus miembros, sirven en la mayoría de los casos para cubrir gastos normales de operación del partido.”²⁷

Adicionalmente, asumiendo la escasez de información empírica en la materia, algunos estudios han recurrido a encuestas de opinión, acudiendo al análisis de las percepciones que tienen los militantes sobre la financiación de sus partidos. Cuando se le pregunta a militantes de partidos políticos en 17 países de América Latina, cuál es la fuente más importante de recursos financieros para campañas políticas, “casi el 50% de los entrevistados señala que son los fondos personales de los candidatos o las aportaciones de individuos, las fuentes financieras de las campañas”.²⁸ Felizmente, el dato subjetivo de la encuesta coincide con el cálculo objetivo presentado en el segundo cuadro, donde el promedio general de financiamiento público directo de la región centroamericana equivale al 32.5% del total; mientras, en promedio, las fuentes privadas cubren el 77.5% de los fondos restantes. Esta situación se corrobora en estudios de percepción más específicos aún, como es el caso panameño, donde el 84% de la población piensa que los partidos están controlados por gente de dinero, y el 83% afirma que los partidos sólo defienden los intereses de sus dueños y jefes, y nunca de la gente común.²⁹

²⁵ Valdez, Eduardo. P. 415. Op Cit.

²⁶ Torres-Rivas, Edelberto; Aguilar, Carla. Financiación de partido y campañas electorales. El caso guatemalteco. P. 273. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1998.

²⁷ Molina, Guillermo; Guillén, Maritza. Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Honduras. P. 310. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1998.

²⁸ Alcántara, Manuel; Barahona, Elena. P. 21. Op. Cit.

²⁹ Sheldon, Sarah. Op. Cit.

Tomando como base algunos de los datos anteriores y otros similares, algunos expertos han podido afirmar que: “si, por un lado, los subsidios públicos probablemente cubren una minoría de los gastos electorales en la mayor parte de los países de la región, con la excepción de México, por otro, los partidos hacen uso muy limitado de la afiliación partidaria y de los mecanismos de contribución popular para financiar sus campañas. Las donaciones políticas constituyen hoy casi la totalidad de los recursos no públicos utilizados en las campañas electorales de Centroamérica, República Dominicana y México.”³⁰

4. EL EGRESO: UN SISTEMA ADITIVO O SUSTITUTIVO

Las regulaciones relativas al egreso de los fondos de los partidos políticos, el gasto de los recursos, remiten a uno de los temas más discutidos en la actualidad: los límites generales. Éstos pueden clasificarse como directos, cuando establecen montos totales de gasto de campañas por partido político, e indirectos, cuando regulan condiciones del proceso electoral como el tiempo de campaña. Algunos autores han llegado a señalar que limitar los gastos de las campañas generales es un “imperativo ético en países como los nuestros, en los cuales el derroche de recursos que se realiza durante las campañas electorales no compensa los resultados que se obtienen al final de la misma (...).”³¹

Aunque se considere válido, este punto de vista no es suficiente para comprender la relación existente entre el sistema de financiamiento de la política y el sistema de partidos en el campo específico. En principio, es importante recordar que en tanto sistema, el financiamiento político debe estudiarse desde la relación interna de sus componentes, para luego conocer el posible efecto sobre el resto de sistemas. Desde esa perspectiva, se pueden prever dos situaciones completamente distintas, vinculados con las fuentes de financiamientos de origen público.

El primer modelo de sistema de financiamiento político combina dos características: una deuda política importante con la ausencia de límites generales, tanto directos como indirectos. En ese escenario, la deuda política, lejos de producir un efecto positivo y de reducir la desmedida incidencia de los grupos económicamente poderosos, generará un efecto aditivo. Así, los

³⁰ Casas, Kevin; Zovatto, Daniel. P. 198.

³¹ Ulloa, Félix. El régimen financiero de los partidos políticos en El Salvador. P. 221. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1998.

dineros públicos terminan sumándose a los recursos típicos de origen privado, y el gasto de campaña electoral se disparará. Un segundo modelo de financiamiento combina una deuda política importante con límites razonables al gasto total de campaña y a la duración temporal de la misma, generando un efecto sustitutivo. En ese escenario, los dineros públicos combinados con los límites al gasto, tenderán a sustituir la funcionalidad, el uso y el impacto de los recursos de origen privado. “Sin límite máximo de gastos en las campañas, la contribución pública a las campañas no será sustitutiva de la financiación privada, y por ello seguirá generando creciente dependencia de partidos y candidatos respecto a los grandes grupos de poder financiero”.³²

Aunque el efecto de un sistema de financiamiento político con una generosa deuda política y sin límites de gastos electorales parece evidente en el plano teórico, las normas son más bien parcas al momento de regular esta materia. En la actualidad, solamente la legislación guatemalteca posee límites de gastos de campaña, estando completamente ausente esta idea del resto de normativas en los países de la región. De acuerdo a la ley electoral de Guatemala, reformada en mayo de 2004, “el límite máximo de gasto de la campaña electoral será a razón del equivalente en quetzales de un dólar de los Estados Unidos de América, por ciudadano empadronado, hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones”,³³ monto que ascendió en las elecciones de 2007 a un aproximado de US\$5.2 millones por partido político.

En la práctica, los topes al gasto total de las campañas no sólo han generado arduos debates y controversias, sino también dificultades relacionadas con su aplicación. “En la mayoría de países de la región (latinoamericana), este tipo de regulación ha tenido que pasar por un doble test vinculado a los problemas prácticos para su implementación y al hecho de resultar lesivo para la libertad de expresión.”³⁴

En diferentes países del mundo, incluyendo aquéllos con sistemas democráticos estables, fundados en tradiciones históricas y con un fuerte sentido de la legalidad como Estados Unidos, los límites al gasto de campaña han sido ignorados sistemáticamente. Tal es el caso también de países tan diversos como Australia, Colombia, India, Israel, Japón, Rusia, Corea del Sur y Ucrania.³⁵ La República de Guatemala se sumó a la lista luego de las elecciones de 2007, donde por primera vez se aplicó el límite de gasto citado párrafos arriba. De acuerdo con informes de organizaciones de la sociedad civil que monitorearon el gasto de campaña en medios de comunicación masiva, al

³² Cerdas, Rodolfo. Pág. 148. Op. Cit.

³³ Tribunal Supremo Electoral. P. 7. Op. Cit.

³⁴ Gruemberg, Christian. P. 57. Op. Cit.

³⁵ Gruemberg, Christian. Pág. 58. Op. Cit.

menos los tres partidos políticos más importantes sobrepasaron los límites establecidos legalmente, sin que esto haya implicado sanción alguna.³⁶

El control efectivo del cumplimiento de los límites presupone la existencia de una entidad pública especializada en la materia, con la tecnología y la capacitación necesaria para realizar con éxito su tarea, lo que implica contar con la disponibilidad de los recursos necesarios. Además, presupone también partidos políticos con un grado de institucionalización y cohesión interna aceptable, capaces de contabilizar de manera eficiente y transparente sus recursos, así como capaces de rendir informes verídicos y comprobables.

El segundo test es parte de una de las discusiones teóricas más intensas, relativa a la garantía o vulnerabilidad del derecho fundamental de libertad de expresión. De acuerdo con quienes argumentan en contra de los límites, “el gasto electoral es una acción que se traduce directamente en comunicación política, entonces, al menos, en teoría, el gasto de una candidatura se transforma de manera inmediata en debate público, por lo tanto, este tipo de acción está protegida por el derecho a la libertad de expresión (...) La réplica de este argumento se basa en el principio igualitario de que la libertad de expresión de los grupos mejor financiados puede asfixiar la libertad de los otros”.³⁷

Regresando al análisis de la región centroamericana, en países con realidades desiguales, la limitación del gasto de campaña encuentra una justificación práctica: reducir la influencia de la libertad de expresión de los más poderosos y financiar con dineros públicos las campañas de los menos poderosos, ayudaría a garantizar un equilibrio entre la libertad y la equidad en la democracia, el cual, de hecho, se encuentra vulnerado por las condiciones socioeconómicas de gran parte de la población. En ese sentido, la intervención estatal obedecería a un criterio redistributivo de los recursos, orientado a equilibrar lo más posible el ejercicio de derecho de la libertad de expresión, balanceando, consecuentemente, las oportunidades de acceder al poder público.

No obstante, esto no resuelve el problema práctico del control de cumplimiento de los límites, planteando una paradoja irresuelta importante. A la vez que se reconoce el efecto negativo de una deuda pública aditiva, pues lejos de resolver la desmedida influencia de los grupos económicamente poderosos y de potenciar la equidad en los procesos electorales, dispara los costos de las campañas, se reconoce las dificultades de cumplir y hacer cum-

³⁶ Informe de Accion Ciudadana-Mirador Electoral. Ciudad de Guatemala. Septiembre de 2007. www.informateyvota.com

³⁷ Gruemberg, Christian. P. 58. Op. Cit.

plir los límites, pues es una práctica reiterada y generalizada el evadirlos. Sin duda alguna, si de lo que se trata es de equilibrar la relación de los dineros públicos y privados y sus efectos en el sistema de financiamiento político, para garantizar que el sistema de partidos sea a la vez libre y equitativo, el tema de los límites y controles estatales frente a la influencia de los sectores privados es uno de los principales retos.

5. TENDENCIAS, EXPECTATIVAS Y RETOS

En términos generales, las fuentes de financiamiento de los partidos, como uno de los componentes fundamentales de los sistemas de financiamiento político de los países centroamericanos, se caracterizan por tender a ser privadas y liberales. Primero, tiende a ser privada por contar con un mayor porcentaje de donaciones privadas de alto impacto (entre el 60 y el 70 % aproximadamente), compartida con una deuda pública comparativamente reducida y donaciones de bajo impacto marginales. Segundo, tiende a ser liberal porque en general no cuenta con límites de financiamiento por donante privado y/o gasto general en campaña electoral. Y tercero, otra de las características es que aunque cuenta con una aceptable regulación negativa en cuanto a prohibiciones se refiere, su cumplimiento práctico es ineficiente como lo prueban la falta de controles y sanciones efectivas, así como los casos de corrupción y violaciones en la materia.

De esta manera, se evidencian tendencias en la región centroamericana que, por un lado, van en consonancia con las tendencias globales, pero por otro, generan dilemas fundamentales, sobre todo al considerar las condiciones socioeconómicas estructurales de estos países. La tendencia a favor de crear regulaciones para garantizar y, en algunos casos, aumentar la deuda pública, sumada a la tendencia contraria a la regulación de límites de donaciones privadas y límites de gasto de campaña, genera la paradoja de la adición o la sustitución del financiamiento de los partidos y gastos electorales. El riesgo principal de la subsistencia paralela de ambas tendencias es, como se mencionó antes, que el aumento de la deuda pública sin límites genere un efecto aditivo que dispare los costos de las campañas electorales, y que la inequidad en la competencia electoral persista.

Respecto de los límites al financiamiento por donante y los límites a los gastos de campaña, es preciso recordar que un sistema de financiación de las campañas debe evitar restricciones que en sí mismas estimulen la ilegalidad. “La limitación de los donativos se justifica como medio de contrarrestar las influencias corruptas, pero estrictos límites legales pueden adelantar trans-

ferencias ilegales bajo la cuerda.”³⁸ Es indispensable que los límites sean razonables, adecuados a la realidad determinada de cada país, para evitar efectos no deseados.

El financiamiento público también debe superar riesgos y críticas importantes. Una de las más fuertes es que la deuda política “no sustituyó al financiamiento privado ni redujo la influencia de los grandes donantes como se esperaba, por el contrario, con el tiempo se volvió aditivo al financiamiento privado (...)” por otra parte, los dineros estatales “debilitan la relación de los partidos políticos con sus miembros...”. La primera crítica es consecuencia, en parte, de la ausencia de límites y/o mecanismos institucionales adecuados complementarios a la deuda política; la segunda es relativa, pues el distanciamiento entre partidos y ciudadanos, allí donde las donaciones de bajo impacto son ínfimas, depende más de factores históricos y culturales.

Lo cierto es que el reto principal de los sistemas de financiamiento político de la región consiste en seguir favoreciendo la tendencia a aumentar la deuda política, pero al mismo tiempo evitar, ya sea mediante límites razonables u otros mecanismos efectivos, un efecto aditivo y sus consecuencias inmediatas. En otras palabras, el reto es que el aumento de dicha deuda genere el efecto esperado: la disminución de la desigualdad en la competencia electoral, la reducción de la influencia desmedida de los grupos económicamente poderosos; y, consecuentemente, la consolidación de un sistema de partidos auténticamente plural, libre, competitivo, equitativo y tolerante.

Referencias Bibliográficas

ALCÁNTARA, M. y BARAHONA, E. 2003. *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Editorial Universidad Iberoamericana.

BOBBIO, N. 1986. *El futuro de la democracia*. 3ª. edición. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

CARRILLO, M.; LUJAMBIO, A.; NAVARRO, C. y ZOVATTO, D. (Coord.) 2003. *Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

CASAS, K. Y ZOVATTO, D. 2004. Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México, En: *De las normas a las buenas*

³⁸ Rose-Ackerman, Susan. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Siglo Veintiuno Editores. Primera edición. Madrid, España, febrero de 2001. P. 191.

prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina. GRINER, S y ZOVATTO, D. (Eds.). San José: Organización de los Estados Americanos (OEA) / Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA).

CERDAS, R. 1998. Financiación de partidos políticos y campañas electorales en Costa Rica. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica.* San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

DECRETO 1-85, Asamblea Nacional Constituyente. *Ley electoral y de partidos políticos.* Guatemala.

FIALLOS, M. 1998. Financiación de los partidos políticos y campañas electorales en Nicaragua. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica.* San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

FISICHELLA, D. *Dinero y democracia, de la antigua Grecia a la economía global.* Barcelona: Kriterion Tusquets Editores.

GRUEMBERG, C. 2007. *El costo de la democracia. Poder económico y partidos políticos.* Colección Claves para todos. Buenos Aires: Editorial capital intelectual.

INFORME DE ACCIÓN CIUDADANA-MIRADOR ELECTORAL. 2007. Guatemala.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. 2000. *Diccionario Electoral.* Costa Rica.

MOLINA, G. y GUILLÉN, M. 1998. Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Honduras. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica.* San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

RITZER, G. 2002. *Teoría Sociológica Moderna.* 5ª edición. Madrid: Editorial MacGraw Hill.

ROSE-ACKERMAN, S. 2001. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma.* Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

SHELDON, S. 2007. Inocuas reformas electorales. Revista *Buscando camino, camino alternativo.* Año VI (137). Panamá.

TORRES-RIVAS, E. y AGUILAR, C. 1998. Financiación de partido y campañas electorales. El caso guatemalteco. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica.* San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. 2007. *Proyecto Crinis: dinero en la política, asunto de todos*. Transparencia Internacional y Centro Carter.

VALDÉS, E. 1998. Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en la República de Panamá. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

ZOVATTO, D. Dinero y política en América Latina: una visión comparada. *Cuadernos de CAPEL*, 48. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.

