

¿Reaccionar ante los escándalos o perseguir ideales? La regulación del financiamiento político en Brasil¹

Bruno Wilhelm Speck

1. TEMA DE ACTUALIDAD

Los escándalos relacionados con casos de soborno que involucraron a diversas instituciones de la administración pública federal en 2005, las prácticas financieras del Partido de los Trabajadores y sus relaciones con otros partidos pertenecientes a la base aliada, el papel del publicista Marcos Valério en la intermediación de préstamos del partido con bancos y los millonarios contratos suscritos por este publicista con diversas instituciones públicas revelaron una compleja red de relaciones promiscuas entre el poder público, los sectores empresariales y las partes de la clase política que tienen como uno de sus escenarios la gestión de los recursos para las campañas electorales bianuales.

Esto trae al centro del debate político un tema que periódicamente causa una crisis de credibilidad en las democracias occidentales. Son pocos los países que no han enfrentado escándalos vinculados con el tema del financiamiento político, ya sea en función de la sospecha de recursos de origen ilícito, de la violación de límites establecidos para el financiamiento, de la práctica de donaciones no registradas o, en los casos más graves, de la sospecha de que las donaciones estén vinculadas a favores por parte de los representantes políticos.

No es la primera crisis relacionada con el tema del financiamiento político en Brasil. Durante las investigaciones de las relaciones entre el tesorero Paulo César Farias con el entonces presidente Fernando Collor en 1992, el sistema de financiamiento —que no permitía el aporte de recursos por parte de empresas— fue desenmascarado como fachada. Un segundo escándalo alrededor de

1. Este artículo apareció en: *Caderno Adenauer* N.º 2, año VI, con el título «Reforma Política: Agora Vai?», 2005, pp. 123-159. La presente publicación cuenta con la autorización de sus editores: Fundação Konrad Adenauer Centro de Estudos-Brasil. La traducción al español fue realizada por Susana Cuenca (Allanguagues S.A.C.) por encargo de la revista *Elecciones*.

la empresa *Pau Brasil* y el apoyo económico a las campañas de Paul Maluf giró en torno al mismo tema en los años subsiguientes. Uno de los resultados de las investigaciones fue la elaboración de un proyecto de ley para reformar el financiamiento de los partidos y las campañas, cuyas propuestas fueron incorporadas en las leyes que regularon las elecciones de 1994 y 1996 y se cristalizaron en la Ley de Partidos Políticos de 1995² y en la Ley Electoral de 1997.³ Esas son las dos normas que rigen el asunto hasta el día de hoy.⁴

Sin embargo, después de las reformas efectuadas, las campañas políticas continuaron bajo la misma sospecha. La principal acusación es la de la existencia de una práctica ampliamente difundida de financiamientos no registrados en la contabilidad y la presentación de cuentas a la Justicia Electoral. También hay indicios de una creciente utilización de dinero ilícito, que involucra a sectores del crimen organizado, así como el favorecimiento de los donadores a través de contratos públicos. En función de estos problemas, el tema del financiamiento político se volvió una de las constantes en los debates sobre la reforma política, siendo objeto de comisiones permanentes instaladas en el Congreso, las cuales estuvieron dedicadas al asunto.⁵ Uno de los resultados concretos del trabajo de esas comisiones es la propuesta de ley que se halla en trámite en el Congreso Nacional, en estadio avanzado, en la cual se introduce el financiamiento público exclusivo de las campañas.⁶

El presente texto analiza el sistema regulatorio, así como las prácticas (conocidas) del financiamiento de partidos y candidatos en el Brasil de hoy, los antecedentes del actual modelo y las posibles alternativas.

2. Ley N.º 9096 de Partidos Políticos, 19 de septiembre de 1995.

3. Ley N.º 9504 de Normas para las Elecciones, 30 de septiembre de 1997.

4. Entre las demás normas que rigen la cuestión del financiamiento político se encuentran la Constitución Federal de 1988 (determinando en el art. 17.º el derecho de los partidos al acceso al fondo partidario y al horario electoral gratuito) y el Código Electoral (Ley N.º 4737, 15 de julio de 1965), así como la Ley de Inelegibilidades (Ley Complementaria N.º 64, 18 de mayo de 1990).

5. Para una retrospectiva sobre los esfuerzos emprendidos en el Congreso Nacional para una reforma política antigua véase: Rabat 2002 y Cintra 2005.

6. La propuesta de la Comisión de Reforma Política del 52.º Congreso Nacional está formulada en el Proyecto de Ley N.º 2679 de 2003. La Comisión de Reforma Política del anterior Congreso Nacional (51.º) cristalizó el Proyecto de Ley N.º 5268 de 2001, aunque anteriormente ya existía la propuesta de la Comisión de Reforma Política presidida por el senador Machado que presentó el Proyecto de Ley del Senado 353 de 1999.

2. LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA Y LAS HERRAMIENTAS DE REGULACIÓN

En una visión general, las actuales fuentes de financiamiento de la contienda política en Brasil se asemejan bastante a otras democracias. Una de las primeras formas de subvención de las campañas consistía en el financiamiento con los recursos propios de los candidatos. El autofinanciamiento restringe, sin duda, la afiliación política a una pequeña fracción de la sociedad, económicamente privilegiada. En muchos países, esta forma de financiamiento todavía ocupa un espacio importante en las campañas. La creación de los partidos políticos, además de la asociación en torno a concepciones políticas y proyectos en común, bajo la óptica de los recursos necesarios para la contienda política, origina una segunda fuente de financiamiento. A fin de garantizar recursos para la campaña política, tanto en época electoral como también en forma continua, para el mantenimiento del aparato partidario, los partidos recaudan contribuciones de sus miembros, frecuentemente en forma de cobros adicionales para aquellos que ocupan cargos públicos de acuerdo con su vinculación con el partido, y que desarrollan diversas actividades cuasi económicas. El financiamiento de organizaciones partidarias significa una mayor democratización del acceso a la afiliación política. Sin embargo, debido a que esos recursos no llegan a cubrir la demanda para financiar las actividades ordinarias de los partidos ni las campañas electorales, los partidos y los candidatos recurren a las donaciones extraordinarias. Esta tercera fuente de financiamiento privado puede involucrar donaciones de gran volumen, frecuentemente provenientes de empresas. Para reducir esa dependencia de los recursos privados, muchos países proveen recursos públicos a los partidos políticos o candidatos en elecciones. Esta cuarta fuente de financiamiento involucra diversos tipos de subsidios, desde servicios gratuitos hasta la asignación de recursos presupuestarios. En la mayoría de los sistemas políticos modernos, todas esas modalidades de financiamiento existen (cuadro 1). Sin embargo, hay diferencias significativas en cuanto a la modalidad y el peso relativo de cada fuente.⁷

7. La investigación comparativa sobre el tema del financiamiento de partidos y campañas políticas ha avanzado bastante en los últimos años. Sin embargo, aún se concentra principalmente en sistemas normativos. Hay pocos datos disponibles sobre la participación cuantitativa de estos segmentos en el total del financiamiento político.

CUADRO 1
Fuentes de financiamiento de partidos y elecciones

FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS ELECTORALES		FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS
Recursos propios del candidato		Actividades cuasi económicas del partido (rentas de capital; venta de productos y servicios, etc.)
Recursos del partido		
Campañas de recaudación de fondos (dinero anónimo)		Contribuciones regulares de los afiliados
Donaciones privadas para campañas		Contribuciones especiales de miembros en cargos públicos
		Donaciones privadas extraordinarias (volumen variado; ciudadanos y empresas)
Recursos públicos (directos, indirectos)		Recursos públicos (directos, indirectos)

El financiamiento de las campañas electorales es un tema polémico en prácticamente todos los sistemas políticos modernos. Aunque es aceptada la idea de que la contienda política necesita de recursos para que los candidatos puedan comunicarse con los electores, prácticamente en todos los países existe una enorme dificultad para regular, a través de diferentes limitaciones e incentivos, la práctica de financiamiento, evitando riesgos y distorsiones y al mismo tiempo garantizando condiciones materiales para la contienda democrática. En términos más simples, podemos decir que las soluciones propuestas en las últimas décadas se inspiran en tres diferentes razonamientos en cuanto a la elección de herramientas de regulación adecuadas.

Un primer razonamiento es aquel que busca identificar límites para el financiamiento privado. Hay varias fórmulas para definir esos límites, pero todos encierran los mismos desafíos: definir en forma positiva un límite entre el financiamiento saludable y el nocivo, y hacer que los partidos y candidatos cumplan dicho límite. Históricamente, es la concepción predominante desde los orígenes de la regulación hasta mediados del siglo XX. La rigidez con que los países prohíben las contribuciones de determinados sectores y limitan el volumen de las contribuciones tiene su explicación en parte en los actuales valores arraigados en la cultura política. Por otro lado, además de la cuestión de principios pesa la cuestión del realismo en la elaboración de las reglas. Periódicamente los legisladores se ven forzados a reformular esta red de prohibiciones para cerrar las brechas y desviaciones o reaccionar ante la franca desobediencia a la norma.

Un segundo razonamiento busca sustituir los financiamientos comprometedores por el financiamiento público, basado en la concepción de que los recursos públicos estarían exentos de expectativas de reciprocidad. Durante la segunda mitad del siglo XX, muchas democracias asignaron significativos recursos públicos para la contienda política. Ciertamente, esa solución resuelve un problema, pero crea otro: ¿Cuál será el criterio para la distribución de recursos? ¿Serán distribuidos equitativamente entre los candidatos? ¿O se agregará alguna distribución calificada por el desempeño anterior? Frecuentemente se toma como modelo a Alemania en esta área; no obstante Brasil, de manera indirecta pero parcial, también adopta esta solución como es el caso del horario electoral gratuito.

Finalmente, hay una tercera solución que podría caracterizarse como minimalista. El razonamiento es el siguiente: ya que es tan difícil establecer límites consensuales para el apoyo privado a las campañas y debido a que el financiamiento público también plantea cuestiones de justicia en la distribución de los recursos, ¿por qué no trasladar la decisión sobre esas cuestiones normativas al elector? Para que eso pueda funcionar, el elector tendría que ser informado sobre las formas de financiamiento. La transparencia sobre la recaudación y gasto de los recursos, si fuera posible incluso durante la campaña, tendría un papel clave en la fiscalización de las elecciones. Estas ideas ganaron terreno durante las últimas décadas, cuando las reformas en los sistemas de financiamiento valoraron la cuestión de la transparencia del financiamiento político y el voto informado.

Sin embargo, esta contextualización histórica es meramente indicativa. Los tres razonamientos representan en su esencia tipos ideales, se convierten en instrumentos heurísticos para descifrar la heterogeneidad de los sistemas de financiamiento político en el mundo contemporáneo.

3. UNA RÁPIDA RETROSPECTIVA SOBRE LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN BRASIL HASTA 1992

En el contexto real existe una gran variedad de normas para regular el financiamiento político, las cuales son resultantes de la forma cómo los legisladores combinan las tres herramientas de regulación: la limitación de los recursos privados, el acceso al financiamiento público y las exigencias en cuanto al registro y la transparencia sobre los recursos. Podríamos resumir que el

modelo brasileño actual intenta tímidamente imponer límites a las donaciones. De manera más clara, financia parte de los costos de las campañas con dinero público, y apuesta formalmente por la transparencia de las campañas cuando obliga a los candidatos a una minuciosa presentación de cuentas sobre sus campañas. Esto lo veremos con más detalle a partir de una breve retrospectiva sobre cada una de estas áreas.

Hasta la década de 1950, el financiamiento de la actividad partidaria y de las campañas políticas no era considerado de responsabilidad del Estado. Aunque la movilización de los recursos financieros ya ha sido una práctica recurrente, en campañas populares, no causaron preocupación suficiente para dar lugar a una legislación rígida. A partir de 1950 el tema del financiamiento de elecciones comienza a ser parte del debate político, época en que la legislación sobre el financiamiento político en Brasil pasa efectivamente a operar, estableciendo reglas para las disputas electorales.⁸

Límites y vetos a las donaciones

El Código Electoral de 1950 estableció reglas respecto a la regulación de las donaciones privadas para las campañas y los partidos, las mismas que regían en muchos países⁹ en aquella época. Las entidades extranjeras fueron impedidas de aportar recursos para las campañas, de la misma manera que las instituciones del Estado.¹⁰ En un país con una fuerte inserción en la economía mundial y sólida presencia del Estado en todas las actividades económicas, esas dos limitaciones eran relevantes. Por eso, fueron permitidas las donaciones privadas sin límites, tanto de ciudadanos como también de personas jurídicas.

Esta situación cambiaría radicalmente en el año 1971 con la nueva ley de partidos, cuando los partidos precisamente fueron prohibidos de recibir fondos de empresas privadas y de organizaciones gremiales o empresariales.¹¹ Ambas medidas podrían ser vistas como casuales en el contexto de la época del régimen

8. Las investigaciones de la comisión parlamentaria de investigación sobre la influencia del IBAD y el papel de los recursos extranjeros en las elecciones fueron documentadas en el libro de Eloy Dutra, «IBAD: sigla da corrupção» (Dutra 1963).

9. Ley N.º 1164 del Código Electoral, 24 de julio de 1950.

10. Idem, arts. 143.º-146.º.

11. Ley N.º 5682 de Partidos Políticos, 21 de julio de 1971, arts. 89.º-94.º.

militar, tratando de disminuir la fuerza política de la oposición, que tenía su base de sustento en los centros económicos del país. Con esas limitaciones, la capacidad financiera de los partidos políticos era bastante escasa. Por otro lado, para las condiciones de contienda política, la cuestión del financiamiento tenía una importancia secundaria.

Con ese modelo de financiamiento limitado a recursos provenientes de contribuciones de afiliados de los partidos y de las donaciones de personas naturales, o el financiamiento de campañas con recursos propios, el sistema político brasileño pasó del proceso de apertura política y transición a la democracia durante la década de 1980. Por eso, la realidad de las necesidades de financiamiento de campañas cambió radicalmente en ese lapso. La contienda electoral más intensa, la necesidad de llegar a un número mayor de electores que además de ser incrédulos de la política se encontraban cada vez más dispersos, las nuevas técnicas de campaña y la monetización de éstas, llevaron a un aumento significativo de los costos de la contienda electoral. Ese costo no podría ser cubierto con recursos propios de los candidatos o con financiamiento de los partidos. Entonces, para cubrir ese déficit entraron en escena las contribuciones de empresas. La diferencia entre la fachada legal y la práctica quedó demostrada en los testimonios de la CPI [Comisión Parlamentaria de Investigación] de Collor-PC, cuando la legislación que prohibía la donación proveniente de empresas fue tildada de hipócrita.

El cambio radical que hubo como reacción al escándalo Collor, implementado a través de reformas en la legislación posterior al año 1992, fue el regreso a un sistema más tolerante en cuanto a las donaciones privadas. Luego de dos épocas de legislación de fachada, el legislador decidió adecuar las normas a la realidad, permitiendo nuevamente las donaciones realizadas por empresas. Más adelante retomaremos los detalles de ese sistema.

Subsidios públicos directos e indirectos

Al igual que en muchos otros países, los legisladores brasileños apostaron por el financiamiento público de los partidos. El fondo partidario fue oficialmente creado con la ley de partidos de 1965, y sería alimentado por multas y asignaciones presupuestarias.¹² Sin embargo, en aquella época el fondo no movilizó recursos

12. Ley N.º 4740 de Partidos Políticos, 15 de julio de 1965, arts. 60.º-71.º.

financieros significativos, teniendo más bien un valor simbólico. Solamente en una segunda etapa, a partir de la reestructuración del sistema de financiamiento político posterior al escándalo Collor-PC, se asignaron montos presupuestarios significativos al fondo partidario.

La trayectoria del segundo tipo de subsidio, el horario electoral gratuito y exclusivo, es similar. El horario electoral gratuito fue introducido para la radio en el año de 1955, y ampliado para la televisión en 1962.¹³ Por tanto, su impacto aumentaría significativamente con la creciente importancia de la televisión en las décadas siguientes. Uno de los primeros ejemplos es la elección de 1974, donde el uso creativo del espacio televisivo contribuyó al éxito de la oposición. En respuesta, la ley Falcão de 1976 limitaría la representación de los candidatos a una foto y datos básicos, prohibiendo los debates televisivos.¹⁴ En la década de 1980, el espacio gratuito en la radio y la televisión se volvió uno de los instrumentos más importantes de la contienda electoral. Un complemento importante del acceso gratuito en Brasil era la exclusividad de este espacio, introducido a partir de 1974 y vigente hasta hoy. Los contendores no podrían contratar un espacio adicional, a excepción de los medios escritos, teniendo que restringirse al horario proporcionado gratuitamente por el Estado.¹⁵

Transparencia sobre el financiamiento

En cuanto a la transparencia sobre el financiamiento político, la legislación fue bastante tímida hasta el inicio de la década de 1990. El código electoral de 1950 establecía simplemente que los partidos estaban obligados a controlar sus finanzas, las cuales serían fiscalizadas por la justicia electoral. La ley de partidos de 1971 continuó con la misma línea, introduciéndose un cambio significativo en medio de las reformas dictadas en respuesta al escándalo Collor-PC. Ahora, los partidos deben presentar anualmente cuentas sobre su patrimonio, el origen y el destino de los recursos, a través de la publicación de estados contables anuales, los que deberán ser presentados ante la justicia electoral.

13. Ley N.º 2550, del 25 de julio 1955 y Ley N.º 4109, del 27 de julio de 1962, respectivamente. Los datos sobre el historial del horario electoral gratuito fueron tomados de: Jorge 1997.

14. Ley N.º 6339, 1 de julio de 1976.

15. Ley N.º 6091, 15 de agosto de 1974.

4. LA REGULACIÓN ACTUAL DEL FINANCIAMIENTO Y LA DEFENSA DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS EN EL BRASIL

La discusión sobre las reformas en el sistema de financiamiento frecuentemente es influenciada por la necesidad de reaccionar ante los escándalos. Sobre las reformas resultantes de esos momentos de catarsis pesan varios factores coyunturales, negociaciones políticas, así como los cálculos realizados por los legisladores y futuros candidatos de cómo las reformas influirán sobre sus posibilidades de competir en futuras elecciones. Por otro lado, al hacer un análisis de naturaleza académica, es conveniente reconstruir la relación que existe entre los cambios institucionales proyectados y los posibles efectos a largo plazo sobre la unidad del sistema político, y específicamente para el sistema de representación.

Recientes estudios comparativos produjeron una gran cantidad de información sobre los sistemas de financiamiento, poniendo énfasis en los aspectos técnicos de los reglamentos, incluyéndose, entre otros, los vetos y límites para donaciones, las modalidades de financiamiento público, la regulación del acceso a los medios, las formas de presentación de cuentas y la fiscalización y aplicación de sanciones.¹⁶ Si bien esos aspectos técnicos merecieron la atención de los observadores, sus vinculaciones con valores democráticos u objetivos políticos quedaron en segundo plano. El presente estudio invierte esa óptica, confrontando las diferentes técnicas de regulación a partir de algunos valores democráticos. La ingeniería institucional es abordada desde un punto de vista de objetivo como es el de la consolidación de la democracia. Entre los valores que nutren la regulación del financiamiento político algunos merecen ser destacados permanentemente, porque abarcan las preocupaciones de los observadores, activistas y legisladores. Ellos son: (1) la preocupación por la igualdad ciudadana en las elecciones; (2) la distorsión de la contienda electoral debido al acceso desigual a los recursos; (3) la prevención de *arreglos* corruptos entre donadores y representantes electos; y, finalmente, como preocupación transversal, (4) la capacidad de implementar eventuales reglas nuevas en la práctica.

16. Para América Latina una publicación reciente (con anexo de cuadros comparativos) es Griner y Zovatto 2004. Para comparaciones internacionales (con las respectivas tablas) véase Austin y Tjernström 2003.

La cuestión de la igualdad entre ciudadanos

El primer valor básico cuando se trata del financiamiento político es la defensa de la *igualdad entre los ciudadanos*. ¿Hasta qué punto la práctica del financiamiento menoscaba el principio de igualdad en la representación política? Si en las urnas los ciudadanos son iguales, no lo son más en su capacidad de contribuir al presupuesto de partidos y campañas. ¿La posibilidad de influir en la política a través de las donaciones no permitiría que la desigualdad se manifieste a través de los fondos, destruyendo una de las conquistas fundamentales de la democracia moderna como es el principio de igualdad de sufragio para todos los ciudadanos? Teniendo en cuenta que el desnivel socioeconómico en Brasil es uno de los más acentuados del mundo, la cuestión de la distorsión de la representación equitativa de los ciudadanos en función de la influencia del financiamiento privado sin límites adquiere mayor énfasis.¹⁷

Topes para las donaciones

Uno de los reglamentos para establecer condiciones mínimas de equidad para la participación de los ciudadanos en el financiamiento de la contienda política busca limitar las donaciones de gran volumen, porque están al alcance de pocos ciudadanos.¹⁸ En cuanto al establecimiento de *límites máximos* para las contribuciones, el sistema de financiamiento político en Brasil actualmente no conoce barreras efectivas para disminuir la desigualdad entre los donadores. Los límites que promuevan la *equidad* de los ciudadanos no forman parte del historial de las normas sobre las contribuciones para partidos y campañas. Los topes definidos por la Ley Electoral de 1997 no sirven para lograr una mayor igualdad entre los ciudadanos. Por el contrario, al definir qué personas naturales y jurídicas tendrán los límites para las contribuciones definidas en función de su capacidad económica (10% de la renta y 2% del volumen de ventas del año anterior, respectivamente) la regla va en contra del principio de equidad. El que tenga más recursos, podrá aportar más para las campañas. La ley, en vez de reducir la desigualdad económica, afirma la distorsión y la convierte en regla.¹⁹

17. Obviamente hay otros factores que menoscaban la idea de equidad, entre ellos la desigual capacidad de movilización de determinadas organizaciones (sindicatos), o el prestigio de determinadas personalidades de la vida pública (cantantes o artistas). Pero se destaca la desigualdad en cuanto al poder económico, porque expresa de forma condensada la inequidad social.

18. En América Latina solamente Chile, Paraguay, Perú y Costa Rica fijan topes absolutos para el total de donaciones de un único donador, estableciendo así algún tipo de igualdad entre los donadores.

19. Además, la (desafortunada) regla se vuelve prácticamente inocua en la realidad, porque la ley de partidos políticos (1995) permite que los donadores realicen aportes sin límites a los partidos políticos que, a su vez, no están impedidos de encaminar estos recursos a los candidatos.

Limitar la influencia de otras fuentes

La segunda herramienta en defensa de la equidad es la exclusión de entidades que podrían injustamente disminuir la influencia del ciudadano. Se trata de prohibir las donaciones provenientes de personas jurídicas o de empresas en general por representar una injerencia del poder económico en el proceso electoral. La exclusión de donadores extranjeros, regla que está en vigor en la mayoría de los países, también nace de la preocupación por proteger el mecanismo electoral de actores que no pertenecen a la *polis*.

En Brasil, como en la mayoría de los países, las donaciones realizadas por entidades extranjeras están prohibidas por la ley. Con relación a las personas jurídicas, las prohibiciones que regían hasta el año de 1992 fueron dejadas de lado. Es necesario reconocer que pocos países hoy en día excluyen las donaciones empresariales categóricamente y de forma eficiente.²⁰ La legislación actual se basa en la concepción de que los recursos empresariales, aunque indeseables son inevitables, dando preferencia a un sistema que registra estas donaciones en lugar de prohibirlas formalmente, convirtiéndolos en realidad en una actividad ilícita y, por tanto, no transparente.

Capacitar a los ciudadanos

Un tercer planteamiento para fortalecer el papel del ciudadano en las elecciones incluye varias modalidades de *incentivos públicos* para fortalecer las pequeñas donaciones provenientes de éstos. Según esta concepción, las contribuciones de los afiliados a los partidos políticos o las donaciones de pequeño valor son vistas como beneficiosas para el proceso democrático, una señal del arraigamiento social de las organizaciones partidarias y del apoyo popular a las candidaturas, sin poner en riesgo el valor de la equidad. Entre las herramientas que incentivan las pequeñas donaciones está el modelo de los *matching funds*, donde cada donación privada está complementada por el poder público con un valor correspondiente, hasta un tope máximo por donador. De esa forma, el partido es incentivado a buscar pequeñas donaciones que generan recursos públicos complementarios, en detrimento de las grandes donaciones.²¹

20. Precisamente en Estados Unidos, donde las donaciones de empresas directamente para campañas no son permitidas, los recursos empresariales acaban influyendo en las campañas de forma indirecta, a través de organizaciones que defienden determinados temas, ideas o intereses, sin mencionar explícitamente a los candidatos favorecidos (political action committees y otras organizaciones no gubernamentales).

21. Incentivos similares pueden ser dirigidos a los donadores, a través de sistemas que permitan reducir las donaciones de la base para el cálculo del impuesto a la renta, hasta un determinado valor.

Un modelo de financiamiento que radicaliza la propuesta de capacitar a los ciudadanos para que puedan aportar recursos para la contienda política se basa en la asignación de una pequeña cantidad de recursos públicos para cada elector. La idea es otorgar un voucher o crédito de recursos públicos para cada elector que entonces podrá apoyar a los candidatos de su elección. Este sistema, a pesar de no estar implementado,²² está siendo discutido entre los proponentes de reformas.²³ Frente a la realidad en la que actualmente la mayoría de los ciudadanos no aporta ningún recurso para partidos o campañas, esa propuesta promete una radical democratización de la participación ciudadana en el financiamiento político.²⁴

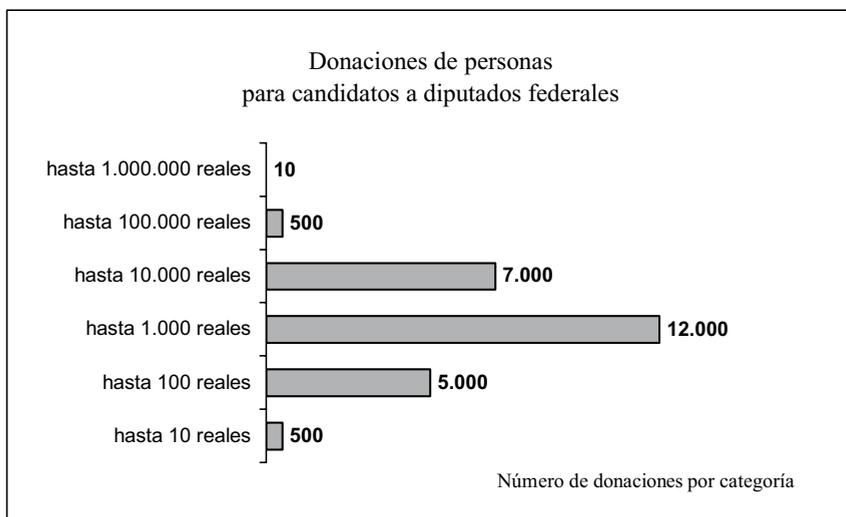
Hemos visto que la legislación brasileña renunció a la mayoría de las herramientas que tratan de garantizar condiciones mínimas de equidad o buscan redimir la función del ciudadano como el actor más importante en el proceso electoral. Una mirada a los datos de presentación de cuentas en la última elección de 2002 muestra la distancia entre el ideal democrático y la realidad. La primera constatación deja ver que solamente una ínfima fracción del electorado contribuye a campañas electorales de algún candidato. En el caso de las donaciones a diputados federales, se contaba cerca de 25.000 ciudadanos. La dispersión de estas donaciones es bastante amplia (cuadro 2), contribuyendo en su totalidad con menos de un cuarto del total de las donaciones para todos los candidatos al cargo de diputado federal (cuadro 3). Asimismo, es preocupante la relación entre los volúmenes aportados de un lado por ciudadanos y, por otro, por las empresas. Las personas jurídicas son responsables de aproximadamente 60% de las donaciones para diputados federales, mostrando el papel preponderante del poder económico en el financiamiento electoral (cuadro 4).

22. En verdad, el sistema de financiamiento público de candidaturas en Estados Unidos involucra una modalidad del sistema de *voucher*. Los ciudadanos, al momento de declarar su impuesto a la renta, podrán asignar algunos dólares para el financiamiento de campañas. A diferencia del modelo de *vouchers* discutido en el texto, la asignación de recursos de la autoridad tributaria no se dirige a un candidato específico, sino al fondo de financiamiento público que podrá ser usado por los candidatos de acuerdo con los criterios establecidos.

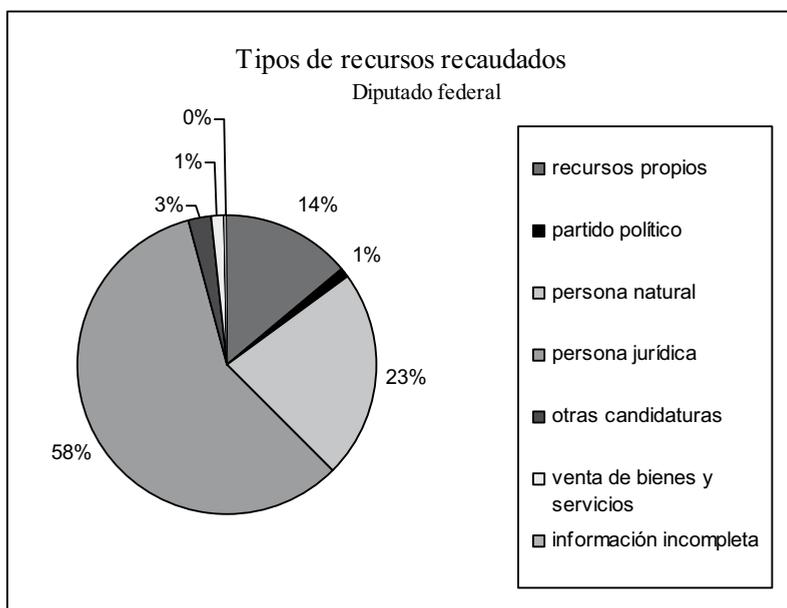
23. Véase la presentación más elaborada de la propuesta en Ackermann y Ayres 2002.

24. A diferencia de la asignación de recursos públicos por un cociente basado en el voto, los vales para los ciudadanos podrán ser asignados de diversas formas, o inclusive no utilizados. Otra diferencia fundamental es que el candidato tendrá que ganar la confianza del elector para que éste destine recursos a su campaña. Los aspectos negativos del sistema son precisamente que el candidato tendrá que llevar a cabo un tipo de precampaña para ganar los vouchers de los electores. Otra duda es hasta qué punto este sistema sería susceptible de fraudes.

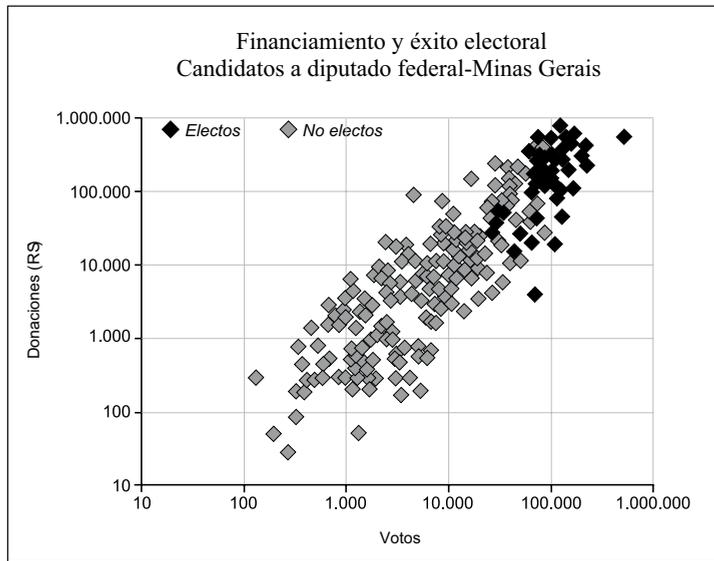
CUADRO 2
Volumen de donaciones para candidatos a diputados federales
(año 2002)



CUADRO 3
Composición del financiamiento de candidatos a diputado federal
(año 2002)



CUADRO 4
Relación entre donaciones y votos



Fuente: <www.asclaras.org.br>.

Distorsión de la contienda entre candidatos

La importancia del dinero en las elecciones

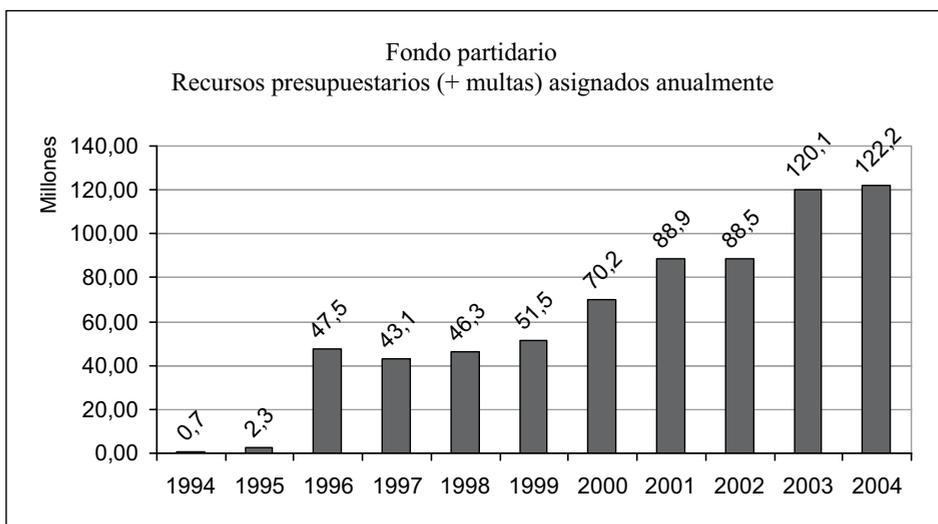
La relación entre dinero y votos es discutida de forma intensa en el medio académico. Es indudable que los recursos asignados en campañas son uno de varios otros factores que determinan las posibilidades de éxito electoral. La cuestión es hasta qué punto el factor recursos se sobrepone sobre las otras variables. La volatilidad del electorado, la penetración de los medios de comunicación masiva y la competitividad de la elección son factores que refuerzan la importancia relativa de los recursos en las campañas.²⁵ El peso relativo del factor recursos podrá variar también en función de las circunstancias específicas.²⁶

25. Así, por ejemplo, la asignación de recursos en las elecciones en Mozambique no es el principal factor que influye en el resultado electoral. Con un electorado relativamente fiel a uno de los dos grandes partidos políticos, una penetración limitada de la televisión en la campaña y un resultado electoral relativamente previsible, la movilización de recursos financieros no es el factor decisivo de las elecciones.

26. En los estudios académicos se discute hasta qué punto los candidatos a la reelección tienen ventaja en función de su exposición natural a los medios, cuando los candidatos desconocidos necesitan compensar esa ventaja con inversiones en comunicación y viajes. Otro debate se refiere al valor diferenciado de los aportes, dependiendo de la fase de la campaña. Si bien las primeras inversiones tienen un alto margen de retorno, los aportes adicionales a las campañas con financiamiento básico garantizado tienden a tener menos margen de retorno.

En el caso brasileño la correlación entre los recursos a disposición de los candidatos y el desempeño electoral es comprobada empíricamente (cuadro 5). Sin embargo, no es posible identificar claramente la relación causal entre los dos factores. Por un lado, la explicación más alentadora sería que el dinero resultase en más votos. La alternativa opuesta —el dinero que va a las candidaturas con más posibilidades de ganar las elecciones— va en contra de la intuición, por eso no puede ser descartada del todo. La capacidad de los candidatos para captar votos atraería los recursos para la campaña. Una tercera alternativa, bastante buena, es que tanto el resultado de la elección como los recursos recaudados dependen de otros factores, como el historial de los candidatos, la afiliación partidaria, el carisma, la penetración en la sociedad, etc.

Cuadro 5
Fondo partidario



Hacer que las campañas sean menos onerosas

Frente a la importancia de los recursos en la política, una serie de preocupaciones está referida a las condiciones de competencia entre partidos y candidatos. El encarecimiento de las campañas es uno de los asuntos frecuentemente planteados en debates políticos y análisis académicos.

Hay opiniones divergentes en cuanto a las causas, la extensión y el significado del encarecimiento de las campañas. Por un lado, son el resultado de una profesionalización de la campaña, incluyendo modernas técnicas de investigación y mercadotecnia. Profesionalización también significa que actividades como la movilización de los simpatizantes hoy en día se ha vuelto parte de los servicios contratados. Las altas tarifas de los espacios publicitarios en la radio y la televisión en muchos países son factores considerados responsables de la explosión de los costos de la campaña. Por otro lado, el incremento del costo también podrá representar un aumento de la competitividad política. En situaciones donde el resultado de los procesos electorales es previsible, la competitividad es baja y, por tanto, la disposición para invertir recursos en campañas políticas es menor.

Independientemente de esas valoraciones, hay consenso en que las campañas cada vez más caras representan un filtro para candidatos con poca capacidad para conseguir recursos. Visto desde otro ángulo, los individuos con capacidad para aportar recursos propios o de terceros a las campañas se vuelven candidatos más probables en las elecciones. La preocupación por la presión de recaudar recursos se extiende también al perfil de las campañas. Cuando la necesidad de conseguir recursos consume una parte considerable del tiempo del candidato, no hay oportunidad para realizar otras actividades de campaña, tales como establecer contactos con los electores.

Una de las medidas que buscan delimitar la influencia de los recursos en la política es la reducción de los costos de las campañas. Los medios más conocidos para este objetivo son la definición de topes, la reducción del período de la campaña política, la prohibición de determinados tipos de gastos o la prestación gratuita de algunos servicios.

La ley brasileña limita los gastos de campaña de forma indirecta, porque prohíbe la compra de espacios para anuncios en televisión y radio, y (desde la Ley N.º 11300 de 2006) veda la contratación de artistas para las campañas, la realización de espectáculos y la compra de publicidad al aire libre (*outdoors*).

En cuanto al modelo de establecer topes para las campañas, la legislación *brasileña* hace uso de esta herramienta sólo de forma superficial. En verdad son los propios partidos que individualmente definen y comunican topes máximos de sus campañas, cuando registran las candidaturas ante la Justicia Electoral. El tope escogido por el propio partido posiblemente tiene valor informativo para la Justicia Electoral y para el elector. Sin embargo, no representa una medida efectiva para hacer la competencia más equitativa.

La distorsión de la contienda por el uso de la maquinaria pública

Históricamente una de las primeras preocupaciones sobre la distorsión de la disputa electoral en función del favorecimiento de algunos candidatos se refiere a la excesiva influencia del gobierno en la contienda. El abuso de la maquinaria pública para conseguir recursos para determinados partidos, candidatos o para la propia reelección era práctica común en muchos países y lo sigue siendo hasta el día de hoy. A ese respecto, en la mayoría de países está prohibido el apoyo unilateral de entidades ligadas al Estado —incluyendo órganos públicos, empresas con participación de capital público y entidades que reciben subsidios públicos— a determinados candidatos. Además de las prohibiciones directas, el servicio público está blindado por una serie de medidas preventivas contra la instrumentalización en campañas electorales. Tales medidas incluyen garantías de estabilidad para proteger a los servidores públicos contra chantajes en época electoral, además de una serie de otras medidas. Es importante recordar que esas prácticas de abuso de la maquinaria administrativa aún preocupan a los reformistas en muchos países.

La legislación brasileña es relativamente densa respecto a esta prevención contra el abuso de la maquinaria pública. Adicionalmente a la prohibición explícita de donaciones directas o aportes de entidades públicas a los candidatos, la misma institución de la no-reelección (ahora amenizada con la prohibición de un tercer mandato consecutivo) constituye una barrera contra el abuso de la maquinaria pública. Asimismo, la legislación pone límites a determinados actos de la administración pública en época electoral, como es la convocatoria a concursos. La Ley de Responsabilidad Fiscal reduce igualmente la discrecionalidad de los dirigentes y previene contra la instrumentalización de la administración para fines electorales.

Distorsiones por el poder económico

Otro tema clásico de la distorsión de las condiciones competitivas se refiere a los aportes provenientes del poder económico. Los candidatos con programas más cercanos a poderosos intereses económicos tendrían más posibilidades de ser elegidos que otros. De esta manera, la representación de los ciudadanos tendería, por influencia de la fuerte desigualdad de recursos asignados a sus campañas, a favorecer los intereses económicos, en detrimento de los intereses de los ciudadanos. La representación sería plutocrática, no de la *polis*.

La medida más consecuente y formal para limitar el poder económico es excluirlo por completo del financiamiento de campañas, o limitar la influencia de grupos privados específicos en éstas. En algunos sistemas de financiamiento político, los aportes de intereses organizados para campañas son vetados, mientras que en algunos países los grupos religiosos son excluidos de este tipo de afiliación política.

Al igual que en otros regímenes autoritarios, durante la dictadura militar en Brasil los intereses organizados de trabajo y capital fueron prohibidos de participar financieramente en las campañas. El veto recuerda uno de los casuismos para influir en la contienda política, ya que el poder económico de los sindicatos no podría ser sustituido por los individuos agremiados en su interior, al mismo tiempo que las donaciones de empresas podrían ser realizadas alternativamente por sus propietarios. No obstante, ese veto continúa en vigor hasta estos días.

El papel crítico de los medios

Los medios de comunicación masiva gozan de una atención creciente en las normas sobre el financiamiento político. Su importancia deriva de dos factores: primero, del papel del periodismo como observador crítico de la política y, segundo, de los medios de comunicación como vehículo de espacio publicitario. La preocupación por la comercialización del espacio publicitario se manifiesta en diferentes tipos de normas; éstas contienen tanto la garantía de espacio en esos vehículos como eventuales limitaciones de acceso a los medios, en otros casos incluyendo la regulación de precios equitativos para todos los candidatos. Un segundo conjunto de medidas se refiere a la garantía del acceso gratuito a la radio y la televisión, ya sea que esté limitado a la red pública o extendido a los canales privados.

En el caso brasileño, las regulaciones relativas a los medios en lo que respecta al espacio periodístico, bien como vehículo de publicidad, son densas. En cuanto a la actividad periodística, la legislación regula de forma detallada la

actividad de los medios que trabajan en concesión pública, imponiendo al periodismo en la radio y en la televisión reglas para garantizar la neutralidad en la actividad periodística y el trato de los candidatos en condiciones de equidad.²⁷

El espacio publicitario es igualmente regulado en detalle: los anuncios en los medios impresos podrán ser comercializados, por eso el espacio por edición está limitado a topes establecidos previamente por el partido. Los eventuales descuentos concedidos por los periódicos o revistas deben ser registrados como donaciones al candidato o al partido. Con respecto a los medios electrónicos, no está permitida la comercialización de anuncios publicitarios pagados. Como se ha mencionado anteriormente, la propaganda en radio y televisión se limita exclusivamente al espacio asignado gratuitamente.

Subsidios públicos directos e indirectos

Además de esta primera línea de intervención, eliminando los abusos de la maquinaria administrativa y disminuyendo las fallas de la plaza de financiamiento, en otra línea el mercado imperfecto del financiamiento privado es sustituido —en forma parcial o integral— por el financiamiento público. En la medida en que este último gana peso en el conjunto de los recursos disponibles para la competencia, crece la responsabilidad del poder público en la producción de fórmulas para definir el volumen de financiamiento necesario y para resolver la cuestión de la justicia distributiva. ¿Cuántos recursos son necesarios para garantizar condiciones razonables de competencia?²⁸ ¿Quién deberá recibir los recursos públicos, en qué proporción y sobre la base de qué criterio?

Algunos modelos de distribución se orientan en relación con el *principio de la igualdad* entre los candidatos. Para garantizar justicia en las posibilidades de competencia, cada competidor deberá disponer de recursos similares.²⁹ En muchos países, al menos una parte de los recursos públicos es asignada de esta manera, ofreciendo condiciones mínimas en función de recursos para todos los competidores. La mayoría de los países que cuentan con recursos públicos

27. Los artículos 45.º y 46.º de la Ley Electoral (Ley N.º 9504 de 1997) definen limitaciones en cuanto al trato diferenciado de los candidatos o partidos en noticiarios y en debates organizados en la radio y televisión. Queda la duda si la norma legal es una forma eficiente para supervisar el periodismo con fines partidarios.

28. La cuestión de definir la demanda absoluta se plantea de la misma manera cuando es fijado un tope para los gastos de cada campaña.

29. Este mismo principio rige también cuando se adoptan límites máximos para las campañas. La diferencia es que en el caso de los límites para gastos, los candidatos no necesariamente alcanzarán esos topes, dependiendo de su capacidad de recaudación.

considerables adopta sistemas donde la distribución de los recursos sigue algún *criterio de desempeño*. Los modelos más importantes son: la asignación de acuerdo con el éxito electoral en el pasado, que crea un sistema de perpetuación de relaciones de fuerzas. Aquellos que consiguieron un buen resultado electoral en el pasado tendrán más recursos disponibles en el futuro y, por tanto, más posibilidades de repetir el éxito. Una alternativa es la asignación según el criterio del éxito electoral presente. En este caso, la elección se vuelve extremadamente competitiva, una vez que los competidores han recuperado sus gastos, desde el momento en que tienen éxito en la contienda electoral.³⁰ Esos dos ejemplos muestran cómo detalles aparentemente técnicos en la asignación de recursos públicos podrán influenciar de manera profunda la contienda electoral y moldear el sistema político a largo plazo.

La cuestión de los criterios de distribución de subsidios estatales y su impacto sobre las probabilidades de éxito de cada competidor se repiten también con relación a las otras modalidades de recursos públicos. Éstas son las exoneraciones de tasas, tarifas e impuestos, los servicios públicos gratuitos, el libre acceso a la televisión, la capacidad de deducir las donaciones del impuesto a la renta, cesión de espacios y bienes públicos, entre otros.

El financiamiento público en Brasil tiene una importancia significativa, puesto que tanto los recursos asignados en forma directa como también los subsidios indirectos son considerables. Con las reformas resultantes del escándalo Collor-PC, el fondo partidario fue finalmente dotado de recursos presupuestarios significativos. El total de los valores anualmente asignados a todos los partidos asciende actualmente a unos 120 millones de reales (cuadro 5).

Considerando el valor comercial del horario electoral gratuito, este recurso demuestra ser más importante. El valor del precio comercial del horario electoral gratuito en televisión (100 minutos por día durante 45 días antes de la elección) puede ser estimado en cerca dos mil cuatrocientos millones de reales (cuadro 6).³¹ A este valor habría que sumar otro, referido al espacio transmitido

30. Ello generalmente implica algún tipo de adelanto y reembolso. Una vez la capacidad de los candidatos/partidos para prefinanciar la campaña, a través de préstamos bancarios, podrá influir en las posibilidades de competencia.

31. Es importante separar diversos valores referidos al horario electoral gratuito: el valor presentado se refiere al valor comercial del espacio de publicidad. El costo es compartido entre los medios de comunicación y la autoridad tributaria federal, una vez que esos valores puedan ser reducidos de la base impositiva de la renta de las emisoras. En cuanto a los partidos políticos, el valor comercial antes citado podrá ser considerado como el beneficio directo, una especie de subsidio. Es importante recordar que el horario electoral genera igualmente costos considerables, incurridos en la producción de los trabajos de publicidad.

en todas las estaciones de radio. La estimación del valor económico del espacio publicitario deja en claro la importancia del horario electoral gratuito a disposición de los competidores, puesto que representa veinte veces el valor del fondo partidario y tres veces el valor total del financiamiento de todas las campañas electorales en 2002, declaradas ante la Justicia Electoral.

CUADRO 6
Valor comercial del horario electoral gratuito

El horario electoral gratuito está regulado en los artículos 44.º-57.º de la Ley Electoral N.º 9504 de 1997.

Los partidos tienen derecho a transmitir gratuitamente sus programas en los 45 días previos a la antevíspera de la elección, de lunes a sábado. Esto representa seis semanas de transmisión de lunes a sábado y en la semana previa a la elección de lunes a viernes. Los horarios de transmisión son desde la 13:00 a las 13:50 h y de las 20:30 hasta las 21:20 h.

Para efectos de simulación del valor del espacio publicitario concedido gratuitamente a los partidos políticos se sumaron los precios para los comerciales transmitidos en la red nacional en los cuatro canales (Red Globo, SBT, Bandeirantes y Red Record), de acuerdo con las listas de precios vigentes en agosto de 2005.

Estimación del valor comercial del horario electoral gratuito en las cuatro estaciones de TV Red Globo, SBT, Bandeirantes, Red Record, en la red nacional	Dos bloques diarios (50 min cada uno)	Valor de los comerciales (50 min = 3.000 s)	Rede Globo	SBT	Bandeirantes	Red Record
Lunes a viernes	13:00-13:50	10.346.980	6.906.400	1.378.980	1.353.000	708.600
Lunes a viernes	20:30-21:20	47.143.700	28.421.000	9.091.900	3.764.000	5.866.800
Sábado	13:00-13:50	17.147.680	6.906.400	1.378.980	3.008.000	5.854.300
Sábado	20:30-21:20	45.252.700	28.421.000	9.091.900	1.873.000	5.866.800
Total (seis semanas lunes a sábado y una semana lunes a viernes)	2.386.576.080					

En cuanto a la cuestión de la justicia distributiva, una pequeña fracción de los recursos públicos es asignada en forma equitativa. En el caso de los recursos anualmente distribuidos a los partidos por el fondo partidario, un 1% del valor total, y en el caso del horario electoral, 1/3 del tiempo, es distribuido entre todos los competidores en forma equitativa. La mayor parte de los recursos (99% del fondo partidario y 2/3 del horario electoral) se asigna en forma proporcional según el éxito electoral logrado en la última elección para la Cámara de Diputados.³²

Integridad de los representantes

Existe finalmente una tercera preocupación referente a la integridad del representante electo. Como cualquier otro titular de un cargo público, éste —ya sea como parlamentario o gobernante— podrá involucrarse en acuerdos corruptos, favoreciendo a aquellos que aportaron recursos para su campaña. El financiamiento político asumiría el papel de un soborno.³³ En ese caso, la relación promiscua entre el donador de campañas y el representante político que retribuye con favores podrá apoyarse en el libre arbitrio, en una relación de dependencia del candidato con sus seguidores de la iniciativa privada, o en la presión sobre el empresario con el fin de que aporte recursos para futuras campañas.

Evitar conflictos de intereses

Las medidas preventivas incluyen el veto a determinados grupos de riesgo de donadores como, por ejemplo, concesionarias de servicios públicos, empresas de obras o servicios en curso para el Estado; la limitación de la relación de dependencia entre el donador y el candidato; la sustitución parcial o total del financiamiento privado por el financiamiento público o la transparencia. Todo ello con la finalidad de exponer posibles arreglos corruptos ante el escrutinio de la opinión pública.

32. La distribución del fondo partidario se da en función de los votos en la última elección; el horario electoral es distribuido dependiendo de la composición de la Cámara después de la última elección.

33. Hay autores que manifiestan que existe una diferencia entre el fin puramente privado que se vale de los sobornos y el propósito electoral de las donaciones para las campañas, vinculadas a futuros favores. Una vez que la elección para un cargo representa también una conquista privada en el ámbito material, o un crecimiento del prestigio político para los líderes políticos involucrados, tal diferencia se torna relativa.

Los grupos de riesgo impedidos de donar recursos incluyen entidades que mantienen relaciones contractuales con el Estado o dependen de otra manera del poder público.³⁴ En los diferentes países, se incluyen frecuentemente entidades que reciben recursos públicos, que trabajan en régimen de concesión o permiso público, que prestan servicios o realizan obras para el Estado.

En el caso brasileño están excluidas todas las entidades que reciben recursos a través del Estado, así como las instituciones que trabajan en régimen de permiso o de comisión para el Estado. Además, las organizaciones gremiales o los sindicatos están excluidos como donadores. Es difícil pensar, en estos tiempos, en una justificación razonable para la exclusión de los sindicatos de trabajadores o empleadores de la lista de entidades financiadoras de elecciones. En la mayoría de los países, esas organizaciones son reconocidas por su función de plantear demandas y dirigir las al sistema político, lo que las convierte en interlocutores naturales con los partidos políticos.

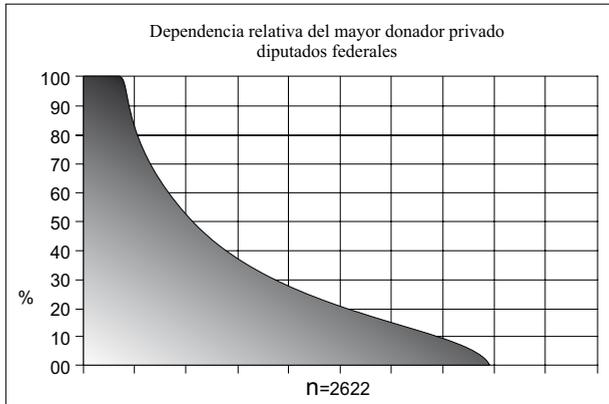
Otra característica del caso brasileño es la autorización de donaciones provenientes de empresas que mantienen relaciones contractuales con el Estado. Los contratistas que dependen de la realización de obras y las empresas que prestan servicios al Estado son extremadamente vulnerables a posibles chantajes o posteriores favorecimientos en función de sus donaciones. Es grande la lista de entidades que son potencialmente beneficiadas por decisiones o medidas administrativas del gobierno, entre ellas los bancos, como quedó demostrado en el transcurso de los recientes escándalos.

Limitar la dependencia entre el candidato y el donador

Algunos países introdujeron límites específicos en el establecimiento de relaciones entre donadores y financiadores. El objetivo de esos reglamentos es evitar una posible relación de dependencia entre el candidato y el donador. Una primera fórmula es la limitación de los recursos privados en relación con el total del financiamiento, dando más espacio al apoyo con recursos públicos. Otra variación es la limitación del financiamiento de un donador respecto al financiamiento total. Los candidatos o los partidos no pueden recibir más que un determinado valor de un único donador. Las reglas en ese sentido tratan de prevenir una relación peligrosamente estrecha entre donadores y candidatos. En ambos casos, los candidatos están protegidos de las influencias espurias de los financiadores.

34. *Sensu stricto*, todas las actividades empresariales están profundamente influenciadas por la actividad del Estado como supervisor, regulador, inversionista, etc. La identificación de grupos de riesgo depende de circunstancias especiales, con riesgos específicos.

CUADRO 7
Dependencia de los candidatos con pocos financiadores



En ese sentido, no existe ninguna regla en Brasil. Tanto el financiamiento privado global como también el financiamiento proveniente de donadores individuales no sufren ningún tipo de limitación. Al contrario, el análisis de los datos de las prestaciones de cuentas arroja números dramáticos relativos a ese segundo problema de la dependencia unilateral del candidato con sus principales financiadores (cuadro 7). La mayoría de los candidatos a diputado federal depende exclusivamente de los recursos de un único donador. Para el 20% de los diputados, un donador es la única fuente; para el 60%, el principal donador aporta más de la mitad de los recursos.

Transparencia para prevenir el intercambio de favores

Una de las presunciones para identificar posibles vinculaciones entre las donaciones y una futura retribución de favores es la transparencia del financiamiento político, tanto para la Justicia Electoral como también para la sociedad. En la gran mayoría de países, los recursos son fiscalizados por una institución externa. En muchos casos, la independencia de esa institución es bastante limitada, debido a la forma de designación de sus directivos. Además de la presentación de cuentas a órganos públicos, la sociedad civil asume un papel de mucha importancia. Para que los ciudadanos, la prensa y las organizaciones sociales puedan participar activamente en la fiscalización de las finanzas electorales, es necesario que los datos estén a disposición del público. Los sistemas tradicionales de acceso a esa información dependen de las solicitudes formuladas por los interesados. Los modelos más modernos cuentan con la divulgación pro activa, por medio de tecnologías como Internet.

Los sistemas de presentación y divulgación de cuentas basados en la idea del voto informado trabajan con modelos de presentación de cuentas simultáneamente con el proceso electoral. En ese caso, el papel del ciudadano como fiscalizador y supervisor de las finanzas electorales está previsto, abriendo la posibilidad de usar el perfil de financiamiento como uno de los dos criterios de la elección electoral.³⁵

En muchos aspectos, el modelo de presentación de cuentas en Brasil es bastante avanzado cuando se lo compara con otros países. La definición del financiamiento también es más amplia. La presentación de cuentas sobre los movimientos financieros en las campañas está organizada con mayor detalle. Todos los ingresos y gastos deben registrarse, con la identificación individual de las donaciones y los pagos. Para facilitar el control, cualquier recurso debe ser canalizado a través de una única cuenta bancaria de campaña. Del mismo modo se identifica a los coordinadores financieros de la campaña. Finalmente, la contabilidad parece incluir no solamente los recursos monetarios sino también en especie. Visto bajo la óptica de la comparación internacional, es un sistema bastante completo.

Otra modificación significativa fue la introducción de la presentación de cuentas en formato electrónico, establecida obligatoriamente por el Tribunal Superior Electoral a partir de la elección de 2002. Esa modificación abrió las puertas para otra instancia de control y de fiscalización de datos por parte de la Justicia Electoral. Frente al número elevado de cuentas de campañas individuales (alrededor de dieciocho mil en elecciones estatales y nacionales; más de trescientos mil en las elecciones nacionales), los registros electrónicos permiten una fiscalización más eficiente y la vasta divulgación de los datos a todos los ciudadanos.

Existen, en forma embrionaria, algunos elementos de presentación de cuentas concomitantemente con las elecciones. Un primer elemento es la declaración de topes de campaña, que son informados por los propios candidatos o partidos al inicio de las elecciones. Un elemento adicional a ese respecto

35. Por lo menos dos soluciones heterodoxas empleadas para disminuir el riesgo de las relaciones corruptas entre el donador y el candidato no pueden tratarse en detalle aquí. La primera concepción es la creación de un fondo de financiamiento público al cual los donadores podrán destinar sus contribuciones. Este sistema puede servir como canalizador de demandas de aquellas entidades que tratan de mantener buenas relaciones con todos los posibles futuros gobernantes. Otra solución más heterodoxa se basa en la idea de aportaciones anónimas, donde el candidato no sabrá el origen de los recursos brindados por los donadores. En Chile fue instituido un sistema de donaciones reservadas. Para mayores informaciones cf. Ackermann y Ayres 2002.

es la presentación de cuentas mensuales de los partidos políticos durante el proceso electoral. A partir de la Ley N.º 11300 de 2006 —conocida como minirreforma política—, los candidatos son obligados a rendir cuentas sobre el monto de recursos recaudados hasta un mes antes de la elección. Mientras tanto, esta regla no requiere la identificación de los donantes, necesaria sólo en la rendición de cuentas final después de los comicios. La mayor falla del sistema de presentación de cuentas es el incumplimiento de esta exigencia mínima de transparentar números fidedignos respecto a las fuentes de financiamiento. Uno de los grandes desafíos es combatir la práctica de las «cajas secretas» o los fondos no declarados.

El desafío de la ley que pega

Mencionamos inicialmente tres valores que concentran la atención de los legisladores en la regulación del financiamiento político: la recuperación del ideal democrático de la equidad ciudadana, la modelación de la competencia entre partidos y candidatos y la prevención contra arreglos corruptos entre donadores y futuros representantes. Una preocupación adicional, que recorre todas las épocas y países, es la posibilidad de implementación de la ley. Para explicar la relación entre la realidad del financiamiento y las tentativas de regulación, algunos autores utilizan fenómenos hidráulicos como ilustración: los recursos fluyen naturalmente hacia los candidatos, abriendo brechas en la ley o descubriendo nuevos caminos, cada vez que se establece una nueva regla.

Acabar con la impunidad

Para vencer el desafío de regular el financiamiento político, los reformadores recurren a dos estrategias. La primera incluye el fortalecimiento de controles y la aplicación de sanciones más severas. Son necesarios órganos públicos independientes y capacitados para cumplir esta tarea. La autonomía y la eficiencia de estas instituciones dependen, entre otros elementos, de la independencia de su dirección y de su capacidad profesional y técnica para rendir cuentas sobre la tarea de fiscalización. En muchos países, el papel de la fiscalización ya no recae exclusivamente en los hombros del poder público. La prensa, los contendores políticos y la sociedad civil observan atentamente la cuestión del financiamiento político.

Realismo en la confección de nuevas reglas

Una segunda estrategia en la difícil tarea de regular el financiamiento político en forma sustentable es hacer que la aplicación de nuevas regulaciones sea un criterio central cuando se debatan nuevas normas. En muchos casos, normas

más rigurosas fueron abandonadas en favor de regulaciones más permisivas, pero con mayor probabilidad de implementación y fiscalización. Los sistemas de financiamiento político en todos los países representan compromisos entre ideales democráticos y la real necesidad de conseguir recursos para financiar partidos y campañas.

Las modificaciones en la regulación del financiamiento político en Brasil después del escándalo Collor-PC representan un paso en dirección a un sistema más realista, permitiendo la donación de recursos privados de las empresas para las campañas electorales. Dado que los apoyos benéficos, tales como contribuciones partidarias y pequeñas donaciones no constituyen recursos suficientes, los partidos y candidatos tendrán que recurrir a las contribuciones empresariales para cubrir sus gastos electorales. Con las reformas posteriores a 1992, las donaciones provenientes de empresas se volvieron legales y el legislador exige la presentación de cuentas sobre dicho financiamiento. Incluso sin un balance claro en cuanto a las investigaciones actualmente en curso, el actual sistema de financiamiento político continúa presentando gravísimos problemas. En el próximo punto discutiremos las principales propuestas presentadas.

5. ALTERNATIVAS PARA LAS REFORMAS

Enmiendas puntuales

La legislación acerca del financiamiento electoral y partidario está vigente hace poco más de una década, desde las reformas introducidas en respuesta al escándalo Collor-PC Farias. En esa época se presentaron varias propuestas, algunas con reformas puntuales, otras proponían modificaciones más profundas. Un gran número de proyectos de ley firmados por distintos parlamentarios, no pasó de la fase inicial de la presentación de la propuesta.

La propuesta radical del financiamiento público exclusivo

No obstante, a partir de los trabajos de las comisiones de reforma política durante varias legislaturas, ganó consistencia una propuesta de reforma que cuenta con el apoyo de importantes representantes de las fuerzas políticas en el Congreso Nacional.³⁶ Ese proyecto (Proyecto de Ley N.º 2679/03) modifica dos

36. El proyecto fue discutido y aprobado en el Senado Federal, y pasó por todas las Comisiones de la Cámara de Diputados, esperando entrar en la agenda de votación de esta Casa. Para su aplicación en las próximas elecciones, este proyecto tendría que ser aprobado hasta finales de septiembre de 2005, un año antes de la contienda electoral en 2006. En caso de que este plazo no se reduzca, es probable que el debate sobre posibles reformas sea reabierto como consecuencia de los resultados de las actuales investigaciones acerca de los escándalos mensalão (esquema de compra de votos de parlamentarios), correos y los procesos de casación de mandatos.

es la presentación de cuentas mensuales de los partidos políticos durante el proceso electoral. A partir de la Ley N.º 11300 de 2006 —conocida como minirreforma política—, los candidatos son obligados a rendir cuentas sobre el monto de recursos recaudados hasta un mes antes de la elección. Mientras tanto, esta regla no requiere la identificación de los donantes, necesaria sólo en la rendición de cuentas final después de los comicios. La mayor falla del sistema de presentación de cuentas es el incumplimiento de esta exigencia mínima de transparentar números fidedignos respecto a las fuentes de financiamiento. Uno de los grandes desafíos es combatir la práctica de las «cajas secretas» o los fondos no declarados.

El desafío de la ley que pega

Mencionamos inicialmente tres valores que concentran la atención de los legisladores en la regulación del financiamiento político: la recuperación del ideal democrático de la equidad ciudadana, la modelación de la competencia entre partidos y candidatos y la prevención contra arreglos corruptos entre donadores y futuros representantes. Una preocupación adicional, que recorre todas las épocas y países, es la posibilidad de implementación de la ley. Para explicar la relación entre la realidad del financiamiento y las tentativas de regulación, algunos autores utilizan fenómenos hidráulicos como ilustración: los recursos fluyen naturalmente hacia los candidatos, abriendo brechas en la ley o descubriendo nuevos caminos, cada vez que se establece una nueva regla.

Acabar con la impunidad

Para vencer el desafío de regular el financiamiento político, los reformadores recurren a dos estrategias. La primera incluye el fortalecimiento de controles y la aplicación de sanciones más severas. Son necesarios órganos públicos independientes y capacitados para cumplir esta tarea. La autonomía y la eficiencia de estas instituciones dependen, entre otros elementos, de la independencia de su dirección y de su capacidad profesional y técnica para rendir cuentas sobre la tarea de fiscalización. En muchos países, el papel de la fiscalización ya no recae exclusivamente en los hombros del poder público. La prensa, los contendores políticos y la sociedad civil observan atentamente la cuestión del financiamiento político.

Realismo en la confección de nuevas reglas

Una segunda estrategia en la difícil tarea de regular el financiamiento político en forma sustentable es hacer que la aplicación de nuevas regulaciones sea un criterio central cuando se debatan nuevas normas. En muchos casos, normas

más rigurosas fueron abandonadas en favor de regulaciones más permisivas, pero con mayor probabilidad de implementación y fiscalización. Los sistemas de financiamiento político en todos los países representan compromisos entre ideales democráticos y la real necesidad de conseguir recursos para financiar partidos y campañas.

Las modificaciones en la regulación del financiamiento político en Brasil después del escándalo Collor-PC representan un paso en dirección a un sistema más realista, permitiendo la donación de recursos privados de las empresas para las campañas electorales. Dado que los apoyos benéficos, tales como contribuciones partidarias y pequeñas donaciones no constituyen recursos suficientes, los partidos y candidatos tendrán que recurrir a las contribuciones empresariales para cubrir sus gastos electorales. Con las reformas posteriores a 1992, las donaciones provenientes de empresas se volvieron legales y el legislador exige la presentación de cuentas sobre dicho financiamiento. Incluso sin un balance claro en cuanto a las investigaciones actualmente en curso, el actual sistema de financiamiento político continúa presentando gravísimos problemas. En el próximo punto discutiremos las principales propuestas presentadas.

5. ALTERNATIVAS PARA LAS REFORMAS

Enmiendas puntuales

La legislación acerca del financiamiento electoral y partidario está vigente hace poco más de una década, desde las reformas introducidas en respuesta al escándalo Collor-PC Farias. En esa época se presentaron varias propuestas, algunas con reformas puntuales, otras proponían modificaciones más profundas. Un gran número de proyectos de ley firmados por distintos parlamentarios, no pasó de la fase inicial de la presentación de la propuesta.

La propuesta radical del financiamiento público exclusivo

No obstante, a partir de los trabajos de las comisiones de reforma política durante varias legislaturas, ganó consistencia una propuesta de reforma que cuenta con el apoyo de importantes representantes de las fuerzas políticas en el Congreso Nacional.³⁶ Ese proyecto (Proyecto de Ley N.º 2679/03) modifica dos

36. El proyecto fue discutido y aprobado en el Senado Federal, y pasó por todas las Comisiones de la Cámara de Diputados, esperando entrar en la agenda de votación de esta Casa. Para su aplicación en las próximas elecciones, este proyecto tendría que ser aprobado hasta finales de septiembre de 2005, un año antes de la contienda electoral en 2006. En caso de que este plazo no se reduzca, es probable que el debate sobre posibles reformas sea reabierto como consecuencia de los resultados de las actuales investigaciones acerca de los escándalos mensalão (esquema de compra de votos de parlamentarios), correos y los procesos de casación de mandatos.

aspectos importantes del sistema de financiamiento político. El primero consiste en el requisito de un sistema de listas previamente ordenadas, que tendrán como consecuencia la disputa electoral en torno a agrupaciones partidarias, y ya no de candidatos individuales. El segundo elemento de la reforma es la introducción del financiamiento público exclusivo en años electorales, con el consiguiente aumento significativo de los valores presupuestarios asignados (que se aumentarían de 120 a 850 millones de reales).³⁷

Los defensores de ese proyecto mencionan una serie de efectos positivos esperados de la reforma. La primera medida, la lista cerrada, con sus impactos sobre las relaciones entre los representantes, sus respectivos partidos y los electores, son asuntos fuera del ámbito del presente debate. Sin embargo, la lista cerrada tendría efectos colaterales en los costos de las campañas, sobre los cuales se podrán hacer algunas reflexiones. Del fin de la individualización de las campañas se podría esperar un abaratamiento de las contiendas electorales, puesto que los debates pulverizados entre candidatos, inclusive de la misma agrupación, serían sustituidos por disputas entre algunos partidos. Por otro lado, los partidos pasarían a tener debates intrapartidarios acerca de la preparación previa de las listas ordenadas, con efectos aún no previsibles, inclusive en el campo de la movilización de recursos.

El segundo elemento de la reforma, referido al financiamiento público exclusivo de las campañas, tiene más implicancias, tanto desde el punto de vista de principios, como del orden práctico. Las posiciones a favor del financiamiento público se fundamentan en una desconfianza contra cualquier tipo de recurso privado, principalmente aportes de volumen grande. La asignación exclusiva de recursos públicos —sostienen los defensores— ayudaría a aminorar los tres problemas abordados en este estudio. Esto haría que hubiera mayor igualdad entre los ciudadanos, porque participarían únicamente a través del voto; en consecuencia, se descartaría cualquier afiliación a través de recursos. Ello resultaría en competencias más justas porque los candidatos recibirían recursos según los criterios preestablecidos. Y cortaría el vínculo entre dinero y representación, porque los candidatos no quedarían atados a los intereses de sus financiadores.

Los argumentos de orden práctico a favor del financiamiento público se refieren a los costos para los fondos públicos y la fiscalización. Los defensores

37. Técnicamente, ¿ese cambio se daría a partir del aumento del fondo partidario en años electorales a siete reales por elector? En años no electorales se mantendría el valor actual. El financiamiento de los partidos con donaciones privadas, prohibido en los años electorales, continuaría permitiéndose en años sin contienda electoral.

del financiamiento público exclusivo argumentan que éste en realidad no aumentaría sino disminuiría el costo de las campañas para los fondos públicos. El argumento sostiene que, en el sistema actual de financiamiento, los recursos públicos aportados a la contienda política no se limitan a los valores aportados al fondo partidario y las deducciones del impuesto a la renta de las estaciones de radio y canales de televisión en función del horario electoral gratuito. Recursos públicos en valores no estimados se emplearían ilegalmente para refinar las generosas donaciones de empresas, en la forma de contratos sobrevaluados para realizar obras y servicios para el Estado. El financiamiento público exclusivo, directamente del presupuesto, sería una alternativa más económica y tendría un efecto beneficioso sobre la integridad de las instituciones públicas.

Otro argumento de orden pragmático se refiere a la fiscalización de los recursos para partidos y elecciones. Ya que no habría más recursos privados lícitos, la Justicia Electoral se podría concentrar en la identificación de otros eventuales aportes ilícitos. La combinación con la introducción de las listas ordenadas ayudaría en la detección de irregularidades, porque en lugar de miles de presentaciones de cuentas individuales habría un número limitado de partidos para ser fiscalizados. Ello produciría una reducción de las cajas secretas durante las campañas, y haría que éstas sean más transparentes.

Críticas al financiamiento público exclusivo

A pesar de la consolidación de un consenso con respecto a la hipótesis del financiamiento público exclusivo, hay varias críticas, tanto del orden de principios como también en relación con su implementación práctica. Una primera posición identifica en el financiamiento privado algo no precisamente malo. Al contrario, defiende que el apoyo financiero de pequeño volumen es una de tantas diversas manifestaciones del arraigamiento social de los partidos políticos. Prohibirlo por completo sería un retroceso desde el punto de vista de la democratización del sistema político brasileño. Bajo esa concepción, no existe una línea de financiamiento deseable e indeseable entre el financiamiento público y el privado. Al contrario, existen formas de financiamiento privado beneficiosas para la democracia, como las donaciones de pequeño volumen y otras formas problemáticas.

En relación con el financiamiento público, la situación es parecida. Si bien algún tipo de apoyo puede ser beneficioso, contiendas financiadas exclusivamente con recursos públicos representan un enorme riesgo de distorsión del mercado político. Del mismo modo, el monopolio del financiamiento público

volvería a los competidores políticos totalmente dependientes del Estado, con implicancias negativas sobre su compromiso con los problemas de la sociedad. Otra faceta de esa dependencia es la posibilidad de explorar esa relación de dependencia, por ejemplo, en procesos que suspenden los recursos a los partidos en función de irregularidades cometidas.

Además, respecto al financiamiento público exclusivo, los criterios de distribución deberán estudiarse con mucho cuidado.³⁸ En caso de que el financiamiento público substituya el mercado de las contribuciones y donaciones por un sistema regulatorio de acceso predefinido a los recursos, el modelo de distribución de los recursos influirá directamente en las posibilidades de competencia política a corto y largo plazo. Bajo esta óptica, la adopción del sistema de distribución de recursos para la campaña en igual proporción a los resultados en la elección anterior es cuestionable, puesto que representa la extrapolación de esos resultados para la actual elección.³⁹

Otros cuestionamientos se refieren a los riesgos del financiamiento público exclusivo con respecto a su aplicación práctica. Los críticos advierten que una de las grandes interrogantes a ese respecto consiste en si los financiamientos no declarados —de origen privado— podrán de hecho reducirse de manera significativa. A pesar de las afirmaciones en ese sentido, varios factores conspiran contra esa posibilidad, entre ellos el hecho de que el financiamiento público exclusivo cubriría exactamente los gastos de los actuales valores declarados de financiamiento privado. Si hubiera demandas u ofertas reprimidas que justifican las cajas secretas durante la campaña en el sistema actual de financiamiento, las mismas posiblemente continúen con igual fuerza en un régimen de financiamiento público exclusivo. Además, la propuesta no cambia la estructura de control en su esencia, ni las penalidades impuestas a los transgresores. Por lo tanto, ni desde el punto de vista de la prevención, adecuando la norma a las demandas del mercado de financiamiento político, ni desde el punto de vista de las sanciones, el proyecto actual interfiere en el fenómeno de las cajas secretas.

38. Hay también posiciones liberales que afirman que el financiamiento es una forma de expresión de opiniones políticas y que por lo tanto no debe ser limitado. Esa posición es fuerte en Estados Unidos (Smith 2001), pero no encuentra defensores igualmente consecuentes en Brasil. Otra posición, derivada del liberalismo económico, rechaza la asignación de recursos públicos para la contienda política por considerarla una forma irresponsable del uso del dinero público. La utilización de ese argumento en el contexto brasileño tiene carácter populista: no se justificaría la asignación de un gran volumen de recursos públicos para propaganda política en un país con enormes carencias sociales.

39. Por la propuesta en trámite, la mayoría de los recursos (85%) se distribuiría de acuerdo con ese criterio, otra parte, en forma equitativa entre todos los partidos en el Congreso Nacional (14%) y el resto de los recursos (1%), entre todos los partidos.

Finalmente, con relación al aspecto mismo de la fiscalización, el peso que recae sobre los hombros de la Justicia Electoral puede disminuir en función del reducido número de cuentas que serán fiscalizadas. Por otro lado, el peso político se multiplicaría enormemente. Ante la posibilidad de detectar errores o problemas en la presentación de cuentas, ya no serían más objeto de cuestionamientos los candidatos individuales. Al contrario, la Justicia Electoral lidiaría con los partidos políticos defendiendo su propia supervivencia, puesto que, en caso de irregularidades, ellos correrían el riesgo de perder el fondo partidario y, por ende, cualquier apoyo pecuniario para las próximas elecciones.

¿Un programa de reformas sustentables?

El proyecto del financiamiento público exclusivo rompe radicalmente con el sistema de financiamiento vigente. Además de las promesas hechas con respecto al efecto moralizador sobre la política, la propuesta representa un paso a tuestas. Aparentemente, se trata de un juego de alto riesgo. Por otro lado, hasta el momento no se ha presentado un proyecto que prometa el perfeccionamiento del sistema actual, con una clara visión de los valores que se tendrán en la mira.

Este artículo pretende brindar una pequeña contribución para esclarecer la relación entre los valores democráticos en juego y las distintas herramientas de intervención en el sistema de financiamiento político. Una reforma que no reacciona solamente a los impulsos de una crisis en curso, sino que también pretende proporcionar una contribución a la consolidación democrática, deberá abordar las cuestiones de igualdad ciudadana, de la competencia sin distorsiones y de la integridad de los representantes. Además, es indispensable una fuerte dosis de realismo en la confección de nuevas reglas, para que no se construyan otras fachadas que oculten la realidad. Tal vez sea más adecuado pensar en una secuencia escalonada de reformas, con el fin de permitir a los actores —candidatos y donantes pero, principalmente, los órganos fiscalizadores y la sociedad— construir sobre la base de experiencias consolidadas e incorporar las nuevas exigencias sucesivamente y con mayor eficiencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMANN, Bruce e Ian AYRES
 2002 *Voting with dollars. A new paradigm for campaign finance.* New Haven y Londres: Yale University Press.

AUSTIN, Reginald y Maja TJERNSTRÖM (eds.)

2003 *Funding of political parties and election campaigns*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

CINTRA, Antonio Octavio

2005 *A proposta da reforma política*. Brasília: Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados.

DUTRA, Eloy

1963 *IBAD: sigla da corrupção*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GRINER, Steven y Daniel ZOVATTO (eds.)

2004 *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: Organización de los Estados Americanos (OEA) / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

JORGE, Vladimir Lombardo

1997 «Os meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais». *Comunicação & política*, n.s., vol. 4, N.º 1, pp. 126-133.

RABAT, Marcio Nuno

2002 *Histórico de reformas. A que se refere a expressão «reforma política» nas discussões em curso no Congresso Nacional*. Brasília: Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados.

SMITH, Bradley

2001 *Unfree speech: the folly of campaign finance reform*. New Jersey: Princeton University Press.