

## ESTUDIO

### Financiamiento de la Campaña Electoral \*

**Khayyam Zev Paltiel \*\***

Las modalidades de financiamiento de la campaña electoral y de la acción de los partidos políticos son tan numerosas como problemáticas. Probablemente no exista al respecto un sistema óptimo y perfecto que esté completamente inmunizado en contra de abusos y de excesos. De lo que sí caben pocas dudas, leyendo el documentado ensayo del profesor Khayyam Zev Paltiel, es que tal vez el peor de los sistemas es aquel que no regula los mecanismos de financiamiento de la acción política, dando lugar con su omisión a prácticas reñidas o poco consonantes con las reglas del juego democrático. En su trabajo, el autor se hace cargo de la necesidad de fondos para desarrollar la acción partidaria, examina las fuentes y conductos a través de los cuales los partidos políticos suelen obtenerlos, evalúa los diversos intentos por reglamentar la materia en diferentes países del mundo, y pondera las ventajas y limitaciones de los subsidios públicos a las colectividades políticas. Desde su amplísima perspectiva, iluminada por numerosas experiencias y comparaciones, el trabajo entrega valiosos elementos de juicio para establecer que el debate en torno al financiamiento de la acción y de la representación política pertenece a la esencia de los dilemas de una democracia.

El problema del financiamiento de la campaña en el proceso electoral democrático surge de la naturaleza ambivalente del dinero. Nadie niega que los partidos políticos y los candidatos comprometidos en la lucha electoral necesitan recursos, además de los beneficios y servicios personales que sus partidarios les ofrecen. Dentro de una compleja y diferenciada sociedad

\* Ver David Butler, Howard R. Peniman, and Austin Ranney (editores) *Democracy at the Polis*, Washington: American Enterprise Instituto, 1981. I

\*\* Profesor de ciencia política en la Universidad de Ottawa. Autor de *Political Party Financing in Canadá*.

industrial, los candidatos deben tener acceso a materiales y conocimiento, los cuales, salvo raras excepciones, sólo pueden ser adquiridos en el mercado a un precio; tales materiales pueden ser insignias o posters, avisos en periódicos o un programa en alguna radioemisora, facilidades de transporte o comunicaciones, oficinas y salas de comité, staff profesional y de secretaría, o la asesoría de especialistas en comunicaciones, encuestadores y estrategias de campaña. En una sociedad pecuniaria, estos servicios requieren de dinero. El dinero es el único recurso fácilmente transferible en términos interpersonales, de tiempo y de espacio. Con su ayuda, los déficits de mano de obra pueden ser superados, y todas las otras deficiencias virtualmente vencidas; incluso ha sido utilizado para comprar votos, aunque esto es ilegítimo en todas partes y en la mayoría de los países está prohibido por ley. Pero los fondos para la campaña son equívocos. Por una parte, las contribuciones a las arcas del partido y del candidato representan un sacrificio y una voluntad de parte de los donantes para participar en el proceso electoral; y, por otra, las grandes diferencias en el tamaño de las donaciones comúnmente reflejan desigualdades económicas y sociales e intentos por sobrepasar las restricciones democráticas de "un hombre, un voto", para lograr una influencia desproporcionada en el proceso de toma de decisiones. La necesidad de fondos puede hacer que los políticos presten mayor atención a los intereses y exigencias de parte de sus principales patrocinantes financieros que a los de sus electores. El escándalo, el costo inflacionario y los déficits de la campaña se han unido a la urgencia de una mayor integridad y justicia para promover el reordenamiento de las finanzas del partido y la reglamentación de los gastos de la elección. Esta ha sido una tendencia de notables características en el panorama legislativo de muchos países democráticos en las últimas dos décadas.

Si bien una detallada exposición de todos los problemas incluidos en el rubro de las finanzas políticas escapa al propósito de este corto capítulo, un plan general de los asuntos centrales dicta algunas consideraciones de lo siguiente: los propósitos y necesidades que los fondos del candidato y el partido se plantean satisfacer; los recursos y los medios empleados para recolectar y proporcionar el dinero requerido; los reglamentos y reformas que se han adoptado para resolver las dificultades que nacen de los patrones tradicionales del financiamiento de la campaña; el impacto de estas medidas, y la cuestión de democracia y financiamiento del partido.

### LA NECESIDAD DE FONDOS

Los partidos políticos contendientes requieren fondos para tres propósitos: luchar en las campañas electorales, mantener

organizaciones permanentes que sean viables, y proporcionar medios de investigación y otras asistencias para el liderazgo y los representantes de los partidos que resulten electos en diversos niveles gubernamentales o públicos. Sin duda, en la mayoría de los casos, la atención primaria está puesta en el primer requerimiento: los fondos para la campaña; pero cabe advertir que existen diferencias entre la orientación electoral de los partidos de clase media y la de los partidos de masas, los cuales enfatizan la importancia de la organización partidaria fuera del parlamento. Es más, se puede apuntar otra limitación en el caso de aquellas legislaciones que ponen límites estrictos a los gastos de campaña, conduciendo a mayores desembolsos no electorales. Se han hecho intentos por proporcionar financiamiento político, especialmente cuando un partido disfruta la ventaja de estar en el poder (circunstancia que la colectividad a menudo aprovechará para reforzar su posición). Los servicios de investigación y consultoría generalmente ocupan entre los gastos un magro tercer lugar, lo cual obliga a los partidos a trabajar con ofrecimientos voluntarios de personas o grupos, o a depender de sus aliados, o a subordinarse a institutos y fundaciones de investigación que reciben aportes públicos y/o privados.

Lo anterior puede ser ilustrado mediante una comparación de las actividades de los partidos en Europa Occidental, Japón, Israel y las democracias angloamericanas. Aunque se deben hacer algunas distinciones entre los partidos izquierdistas orientados hacia el sector laboral y los grupos liberales y conservadores de clase media, poca investigación política directa, más allá de la ocasional encuesta de opinión pública realizada sobre todo en períodos preelectorales, es llevada a cabo por los partidos políticos en Canadá, el Reino Unido, Francia, Italia, Japón, Israel o los Estados Unidos. En verdad, los socialdemócratas, New Democrats de Canadá y partidos similares en otros lugares hicieron un esfuerzo en esta dirección, tal como lo hacen la PEP (actualmente parte integrante del Instituto de Estudios Políticos) y el Bow Group, vagamente unidos al laborismo y al conservantismo británico, o incluso la Brookings Institution y el American Enterprise Institute, de los Estados Unidos, con sus inciertas orientaciones de tipo liberal y conservador. Algunos de los partidos socialistas y comunistas en estos países, por supuesto, continúan entregando considerables esfuerzos a los debates ideológicos, pero el reemplazo de una militancia cerrada por partidos abiertos entre los socialdemócratas ha disminuido la temperatura ideológica. Y ninguna de estas actividades se compara con la que realizan las fundaciones de investigación y de educación afiliadas a partidos en los Países Bajos, Austria y Alemania Occidental. Las fundaciones partidistas en Austria y los Países Bajos se concentran en sus actividades do-

masticas, pero las fundaciones alemanas, que reciben el generoso apoyo de fondos estatales, desempeñan muchos roles políticos y de promoción en el mundo en vías de desarrollo, apoyando y fomentando la fundación de partidos de la misma tendencia en Portugal, España, Francia, Escandinavia y otros países europeos, así como también en Latinoamérica, todo esto, sin perjuicio de cumplir responsabilidades orgánicas, educacionales y consultivas para sus patrocinantes dentro de la República Federal.

Como se indicó anteriormente, el contraste más agudo en desembolsos no electorales se presenta entre los partidos de cuadros de clase media y los partidos de masas que se identifican con la clase obrera. En contraste con la orientación parlamentaria de los clásicos partidos conservadores y liberales europeos (y canadienses), con sus organizaciones mínimas en períodos no electorales, los partidos socialdemócratas en Canadá, Escandinavia y otros lugares, como fue ejemplificado por la SPD en la Alemania anterior y posterior a Hitler, han puesto de relieve la organización extraparlamentaria del partido y sus necesidades; aunque modificada por la tendencia hacia políticas más abiertas y consensuales, esta tradición continúa. Un poco por diferentes razones, los comunistas de Francia e Italia han comprometido grandes recursos para construir partidos de fuerte arraigo en las masas, apoyados por organizaciones parapolíticas controladas, las cuales cubren muchos aspectos de la vida social y han sobrepasado los modelos socialdemócratas que las inspiraron.

En el Reino Unido se encuentra una razón un poco diferente para explicar el alto gasto no electoral efectuado por los partidos políticos. La ley electoral británica restringe severamente las cantidades de dinero que pueden gastar los candidatos de un partido durante la campaña formal. Por esto, se pone énfasis en la publicidad y en los avisos en períodos previos a la campaña formal y, además, en las poderosas organizaciones locales y centrales. A nivel local, los partidos británicos tratan de mantener una planta de agentes remunerados en el distrito electoral. Es interesante destacar, sin embargo, que el Partido Conservador, con su mayor cantidad de miembros y mejores recursos (como lo reveló el Informe Houghton), está mejor provisto a este respecto que el Partido Laborista, esto, sin tomar en cuenta al Partido Liberal y a los grupos nacionalistas regionales. Las organizaciones centrales de los dos principales partidos británicos gastan la mayor parte de sus fondos en organización, comunicaciones intrapartidarias, publicidad e investigación; Richard Rose ha calculado que el Partido Conservador entrega sólo alrededor de un octavo de sus gastos para campañas y preparaciones electorales; proporciones similares

existen en los gastos en los distritos electorales de los principales partidos<sup>1</sup>.

A pesar de las excepciones discutidas anteriormente, los gastos electorales constituyen el principal objeto y carga de las finanzas de un partido en el mundo democrático. Sin embargo, los estilos para conducir una campaña electoral han evolucionado, y el último siglo ha sido testigo de cambios en materia de gastos. En el más reciente período electoral, los gastos de campaña se concentraron en organizar y movilizar a los votantes. Las maquinarias políticas comenzaron a sembrar la corrupción, y se gastaron grandes sumas para acarrear electores a las urnas; entregar grandes cantidades de alcohol era la característica común de todas las campañas, especialmente en el día de votación. Los periódicos eran los principales medios de comunicación de los cuales disponían los partidos, y su lealtad estaba asegurada mediante generosos contratos de tirada y otras formas de prebendas. Esta necesidad de asegurar la continua "amistad" de la prensa a menudo condujo al gasto de considerables sumas entre una elección y otra, carga que los partidos en el poder podían delegar al tesoro público a través de contratos de gobierno.

La ampliación de la inscripción electoral, el crecimiento de la población, la disminución del analfabetismo con la introducción de la educación pública, la prensa rotativa y los periódicos baratos, condujeron a tener una mayor confianza en los medios de comunicación impresa. La organización proselitista en los distritos electorales no fue desatendida, pero los gastos en publicidad y en comunicación fueron cada vez más onerosos. Paralelo a este desarrollo estaba un creciente énfasis en el período previo a la campaña electoral. Este esquema de acción emergió con una gran fuerza en la última generación, junto con el advenimiento de la radio en la década de los 30, la televisión en la de los 50 y la creciente sofisticación de las técnicas de muestreo para las encuestas. Los partidos, candidatos y asesores políticos profesionales se preocupan de mejorar y proyectar una buena imagen, lo cual absorbe una creciente proporción de los recursos financieros. Es probable que este proceso se haya acentuado dentro de las democracias angloamericanas, y está siendo imitado cada vez más en Europa Occidental. Partidos y líderes de la derecha, centro e izquierda moderada de Alemania Occidental, Francia, Austria y los países escandinavos han adoptado muchas de las técnicas utilizadas en el mundo de habla inglesa, al mismo tiempo que los partidos de militancia cerrada han dado lugar a partidos abiertos a la ciudadanía.

<sup>1</sup> Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London: Pelican Books, 1976), pp. 213-43.

Las necesidades de financiamiento excepcional surgen en los Estados Unidos, en donde el desgaste de las estructuras de partido y el sistema de primarias para las nominaciones en los cargos ejecutivos o nivel federal, estadual e incluso local, suponen cargas adicionales sobre los aspirantes políticos. Tales personas deben formar su propio equipo de partidarios para respaldar su posible nominación; en el nivel presidencial y estadual, esta lucha puede ser muy costosa. Una vez formadas, estas organizaciones personales rivalizan con las que tienen los partidos, distraendo apoyo y debilitando su autoridad para imponer la cohesión política. Los partidos norteamericanos también deben reunir considerables sumas para financiar el registro de los votantes y las campañas para convencerlos de concurrir a las urnas y así asegurar que emitan sus sufragios.

#### FUENTES Y MÉTODOS PARA RECOLECTAR FONDOS PARA LA CAMPAÑA

Los sistemas modernos de financiamiento del partido y de la elección están, parafraseando lo que he escrito en otra parte, estrechamente ligados a la estructura de la sociedad industrial, al sistema de partidos de alcance nacional y a los actuales métodos de campaña<sup>2</sup>. La sociedad industrial, cuyas características están presentes en la mayoría de los estados bajo consideración, está marcada por la creciente prominencia de tres grandes sectores burocráticos y sus élites. El de mayor influencia y penetración es la organizada red financiera e industrial y la élite administrativa de negocios. El hecho que el crecimiento de empresas multinacionales signifique que los centros de toma de decisiones del sector empresarial estén frecuentemente ubicados fuera de las fronteras de los respectivos estados, no altera la esencia del problema, aunque puede afectar seriamente la conducta de los partidos que dependen de dicho apoyo y de las pautas de acción o políticas de los gobiernos encabezados por ellos. Le siguen en importancia la burocracia laboral y las élites gremiales, con sus propios vínculos internacionales, como en el caso de los sindicatos internacionales de Canadá y Estados Unidos o las diversas federaciones internacionales, las cuales presentan problemas similares a aquellos derivados del sector empresarial. En tercer lugar, pero no menor, está el estado burocrático moderno, con su recursos financieros y control al acceso de las garantías esenciales para el éxito del partido. Algunas áreas de la sociedad industrial han escapado a la penetración burocrática, pero éstas son en gran medida anticuadas, tradicionales y, a pesar de inciertos progresos, de escasa

<sup>2</sup> Khayyam Z. Paltiel, *Political Party Financing in Canada* (Toronto: McGraw Hill, 1970), p. 8.

relevancia política; las profesiones técnicas en crecimiento son cada vez menos "libres" y cada vez dependen y se subordinan más a los principales sectores. Estos, y sus élites, salvo raras excepciones, se han convertido en las principales fuentes de fondos para los partidos en las naciones aquí consideradas. A pesar de repetidos esfuerzos de los grandes y de los ocasionales éxitos de los partidos menores, por lo general no ha sido posible lograr una fuente de recursos regular y continua, mediante financiamiento popular obtenido sin el concurso de una u otra de estas burocracias.

### **Partidos de clase media**

La transición de técnicas tradicionales a modernas para financiar un partido puede ser tal vez mejor apreciada a través de una breve comparación de los partidos con base de clases en Europa y otros lugares. Los partidos de clase media, como los radicales de la Francia de la Tercera República, que contaban con el apoyo por votación de los notables locales, formaron comités electorales para organizar y financiar la campaña de sus candidatos; los fondos necesarios eran obtenidos de la élite local en el momento de la elección. En contraste, los partidos de la clase obrera copiaron a las organizaciones sindicales y crearon aparatos de masas con miembros que pagaban cuotas. Recolectados en pequeñas sumas ya sea directamente de sus miembros o indirectamente a través de contribuciones per cápita de los sindicatos afiliados, estos fondos fueron utilizados para patrocinar candidatos, subsidiar magros salarios de delegados electos y mantener acabadas organizaciones con funcionarios pagados de jornada completa a nivel local, regional y nacional; el activista regular del partido dedicaba gran parte de su tiempo a recolectar las cuotas y a desarrollar campañas especiales de financiamiento para apoyar la prensa del partido o proporcionar fondos adicionales para la elección. No pasó mucho tiempo antes que los partidos conservadores y liberales de clase media trataran de imitar la estructura orgánica de sus rivales socialistas. Pero al carecer de una base de masas, siguieron recurriendo al sector empresarial para proveerse de fondos y establecieron procedimientos sistemáticos para procurárselos.

Por ejemplo, en Canadá el grueso del dinero requerido para la campaña por los partidos Progresista, Conservador y Liberal se obtuvo esencialmente de las mismas fuentes, la comunidad financiera e industrial centralizada ubicada en Toronto y Montreal. Estos patrocinantes empresariales se pueden enumerar en cientos y no en miles. Bajo este sistema, las campañas federales a nivel nacional y de distrito, así como las elecciones provinciales e incluso municipales, fueron financiadas con recursos y fondos del partido central. Se ocupó muy poca gente para reunir estos fondos. El aparataje usual para recolectarlos consultaba la

acción de comités de finanzas en Toronto y Montreal, cuyo presidente estaba en la primera ciudad. Para la ocasión, también se crearon comités subsidiarios en otras ciudades centrales de Canadá; recientemente, los directores de finanzas en las provincias occidentales han sido cada vez más importantes, reflejando un cambio en la economía canadiense y en el patrón de finanzas de los partidos. Los principales agentes de financiamiento no han estado sujetos a los órganos de partidos electos formalmente, siendo responsables directamente ante el primer ministro o líder del partido, ni tampoco los procuradores de nivel más bajo han sido en la práctica elegidos por votación, sino que designados por los miembros de los comités o derechamente han heredado sus posiciones de los miembros más antiguos, de su familias o de firmas comerciales o estudios de abogados. Comités formales e informales similares se pueden encontrar en partidos de otros países de habla inglesa.

El Partido Conservador británico muestra un esquema diferente, desde el momento en que reúne considerables sumas de dinero a nivel de distritos electorales, los cuales proporcionan alrededor de un cuarto de las necesidades de la oficina central del partido. A nivel nacional, el staff pagado del Consejo Central de Finanzas solicita alrededor de dos tercios del ingreso de la oficina central. En suma, alrededor de tres cuartas partes de los ingresos nacionales del partido en 1972-73 se derivaron de empresas, proporción comparable al porcentaje, levemente mayor, recibido por el Partido Laborista de parte de los sindicatos en el mismo período<sup>3</sup>. Intereses organizados también proporcionan los fondos para financiar las actividades de antinacionalización y de grupos de acción paralela como Aims of Industry and British Industrialists en el Reino Unido, cuyas campañas están a menudo destinadas a promover al Partido Conservador.

### Transferencias y patrocinantes

La amenaza percibida desde la izquierda, la declinación de los tradicionales partidos de cuadros y la creciente concentración del sector empresarial, contribuyeron a crear las organizaciones, federaciones y grupos industriales de Europa y Japón<sup>4</sup>. Las asociaciones de transferencia, organizadas para canalizar y distribuir los fondos de las asociaciones empresariales a los partidos democráticos y antisocialistas, aparecieron mucho antes de la primera guerra mundial en la Alemania im-

<sup>3</sup> Rose, *Problem of Party Government*.

<sup>4</sup> Arnold J. Heidenheimer y Frank C. Langdon, *Business Associations and the Financing of Political Parties: A comparative study of the evolution of practices in Germany, Norway y Japan* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1968), *passim*.



perial. Junto con el cambio en el equilibrio de poder entre partidos y grupos interesados durante el régimen parlamentario de la República de Weimar, se formaron grupos de patrocinantes que eran dueños de industrias para respaldar partidos específicos, de acuerdo con sus necesidades. Prácticas similares se adoptaron y continuaron en el período post-1945 en Japón, Noruega, Francia (el Conseil National du Patronat Français), el Reino Unido y los numerosos países con sólidas tradiciones neocorporativistas de representación funcional. En Japón, las atenciones se concentran en candidatos individuales y facciones dentro de los partidos; esta fuerte orientación hacia tendencias internas es también notable en Italia. Francia, Noruega y Japón poseen también organizaciones de apoyo al líder, destinadas a proporcionar respaldo financiero para "hombres de talento", líderes de partido y/o de facción. En Canadá se puede apuntar un fenómeno similar; allí los fondos especiales se establecieron con el apoyo de John D. Rockefeller Jr., para entregar un ingreso seguro durante largo tiempo al primer ministro W.L. Mackenzie K., y para los recientes primeros ministros liberal y progresista-conservador, los ya fallecidos Lester B. Pearson y John G. Diefenbaker. Y el ministro británico Harold Wilson recibió "fondos de investigación" de parte de un grupo de partidarios empresariales durante su último período en la oposición. Al servir como conductos para los fondos obtenidos por grupos de intereses particulares, las organizaciones patrocinantes y de transferencia están fundamentalmente orientadas al contribuyente de fondos, preocupadas de la defensa y demandas de su sector en particular. Por esta razón, sus actividades han sido en ocasiones vistas como una amenaza por los mismos partidos y facciones a los cuales aparentemente apoyan, impulsando exigencias de leyes de divulgación y de subsidios públicos, con el fin de liberar a los partidos de exigencias inoportunas. Tomemos la historia de Libertas, en Noruega, como un caso puntual. Libertas fue fundada secretamente en 1947 por armadores noruegos para reunir fondos en provecho de partidos no socialistas, y financiar esfuerzos para influir en la prensa y la opinión pública a favor de la libre empresa. Autofinanciada con recaudaciones de los armadores, Libertas buscó alterar la elección de líderes, candidatos y políticas en los partidos burgueses. Sus actividades originaron antagonismo, incluso entre los militantes a quienes la organización pretendía favorecer, y, cuando éstas fueron reveladas en 1950, Libertas se vio forzada a cesar las contribuciones financieras directas a los partidos políticos. En Alemania, el excesivo crecimiento de grupos de patrocinio y transferencia, y sus intentos por determinar las listas de candidatos y vetar algunos planes de coalición, contribuyeron a promover la introducción de sistemas para subvencionar al partido y a las elecciones en 1959 y 1967.

## Organizaciones de acción paralela

Junto con los canales de ayuda financiera directa a los partidos de clase media, tales como la British United Industrialists, los cuales a veces fueron sustituidos, como cuando Libertas en Noruega cambió de rumbo en 1959, se han creado un sinnúmero de organizaciones, como la Aims of Industry, la que realiza campañas de antinacionalización y otros esfuerzos de propaganda destinados a asistir a un partido o a un grupo de partidos. Acentuando u oponiéndose a políticas identificadas con uno u otro grupo, estas corrientes se proponen influir en el resultado de las elecciones. Los medios de comunicación masiva les han proporcionado a estos grupos un campo de acción particularmente fértil. Además, en una era de continua reglamentación electoral, en la que se ponen de relieve las libertades civiles, estos grupos son capaces de soslayar algunos de los más rígidos controles que se han puesto en vigencia para limitar los gastos y contribuciones en una elección, ya sea porque ellos pueden ser vistos como promoviendo el legítimo interés comercial de sus patrocinantes y contribuyentes, o porque cualquier interferencia con sus actividades al discutir los asuntos ostensiblemente públicos puede ser considerada por la ciudadanía, y especialmente por los tribunales, como una interferencia con los cánones de la libertad de palabra; esta es una posición que ha sido confirmada tanto por los jueces norteamericanos como por los canadienses. Aunque pueda parecer descabellado, los precursores de los "comités de acción política" recientemente establecidos por los intereses empresariales de los Estados Unidos, y que incluyen entidades tales como el Comité de Educación Política de la AFL-CIO (COPE), fueron los derechistas antisocialistas Wilhelmine Reichsverband Gegen die Sozialdemokratie y la Fedrelandslaget Noruega de Fridjof Nansen, de los años cercanos a la primera guerra mundial<sup>5</sup>. Un fenómeno estrechamente relacionado con esto son las campañas de organizaciones de un solo objetivo, pro o contra el aborto, pro o contra la pena capital, los grupos que defienden la libre posesión de armas de fuego, los movimientos ecológicos y así sucesivamente. Aprovechando las exenciones de las leyes electorales y concentrando sus recursos y esfuerzos, grupos como éstos pueden determinar el éxito de candidatos en particular.

## Partidos socialistas y de la clase trabajadora

A fines del siglo pasado, el Partido Social Demócrata alemán proporcionó el modelo adoptado por la mayoría de los partidos de izquierda. Se constituyeron organizaciones de mili-

<sup>5</sup> Ibid, pp. 26-30 y 97-98.

tancia masiva cuyos integrantes pagaban cuotas y los fondos fueron canalizados hacia arriba, desde el nivel local al regional, al provincial y al nacional. Los partidos socialistas (y comunistas) en Canadá, Noruega, Finlandia, Francia e Italia siguieron prácticas similares, y también lo hicieron los distritos electorales laboristas en el Reino Unido. Además de la militancia directa, muchos de estos partidos (como el Partido Laborista británico, la Canadian Cooperative Commonwealth Federation, los nuevos demócratas y los socialdemócratas suecos) desarrollaron la noción de militancia indirecta o afiliada, recolectando fondos a través de cuotas per cápita de parte de los sindicatos y cooperativas afiliadas a los partidos. Prácticas similares han sido adoptadas por los partidos agrarios, como el antiguo United Farmers de Canadá, el cual explotaba los canales de organizaciones de granjeros. Aunque el hecho de comprometerse "desde adentro", o más generalmente "desde afuera", les daba a los sindicalistas alguna libertad para disfrutar de las opciones políticas dadas por sus líderes, este derecho fue poco aprovechado, ya sea por dejación o por temor a las represalias. Las críticas sobre el sistema de militancia indirecta, tanto en la derecha como en la izquierda, han afirmado que la votación en bloque y la dependencia de los partidos de las abultadas sumas de que disponen sus líderes les han otorgado a los grandes sindicatos una indebida influencia en la conducta de los partidos socialdemócratas, primero, basándose en que los jefes del sindicato anteponen los intereses de su organización y sus miembros a los de la nación, y, segundo, en que los sindicatos ejercen una influencia conservadora, convirtiendo a los partidos socialdemócratas en instrumentos de colaboración de clase. También se debería señalar que, además de las cuotas de afiliación y militancia recaudadas y pagadas por los sindicatos a sus partidos afines, ellos manejan recursos financieros sustanciales en fondos educacionales y especiales que pueden ser utilizados para apoyar a sus aliados políticos, sin tomar en cuenta la mano de obra y el talento organizacional, profesional, pagado y voluntario de que disponen los sindicatos para entregar a los partidos durante las campañas, ya sea directamente o a través de registros y campañas persuasivas.

### **Partidos con sociedades comerciales**

Muchos partidos políticos, especialmente en Israel y Europa continental, están activamente comprometidos en empresas cuasicomerciales. Algunos poseen compañías y otros operan a través de cooperativas o consorcios sujetos al control del partido. Estos incluyen todo, desde periódicos del partido hasta agencias de viajes, compañías de importación y exportación, bancos, firmas asesoras e incluso loterías. A pesar de que se identifican claramente con la izquierda del espectro político,

dichas empresas incluyen juegos de bingo, loterías y anuarios de avisos ordenados y publicados por los conservadores británicos, plantas de impresión y boletines económicos publicados por sus propietarios: los demócratacristianos alemanes y los liberales. Aunque algunas empresas de partido, como la prensa diaria, semanal y periódica han constituido una red de desgaste financiero desde la segunda guerra mundial (no obstante el avance de la causa de sus patrocinantes en los frentes ideológicos, de comunicaciones y propaganda), se han seguido acometiendo la mayoría de estas actividades, ya que constituyen contribuciones netas; las ganancias y superávits se pueden utilizar para llenar las arcas del partido y el personal de esas empresas es una reserva de mano de obra disponible para la campaña electoral cuando se necesita. Además, estas empresas proporcionan una fuente de patrocinio interno y gratificaciones para los militantes del partido y, en ocasiones, son un medio usual para ocultar algunas fuentes de recursos, tanto extranjeras como nacionales.

El más alto rango de dichas empresas parapolíticas se encuentra probablemente en Israel. Muchos partidos israelíes comenzaron como movimientos de colonización y, por necesidad, fueron inducidos a entrar en casi todas las facetas de la vida social y económica, incluso antes de la proclamación del Estado en 1948. Periódicos de los partidos publicados diariamente, que poseen sus propias firmas editoras, tienen sus propios movimientos de recreación y equipos deportivos, bancos, proyectos habitacionales, cooperativas de ventas al por mayor y menor, controlan la mayoría de los fondos de enfermedad que incluyen hospitales y son los más grandes empleadores en el campo de la industria pesada a través de las fábricas controladas por los sindicatos. Los sectores agrarios cooperativos y colectivos, incluyendo los famosos kibbutz, están bajo el control del partido; verdaderamente muchos kibbutz deben distribuir algo así como el 20 por ciento de su mano de obra para las actividades políticas del partido.

En el continente europeo los ejemplos más impresionantes son las redes de empresas comerciales controladas por los partidos comunistas de Italia y Francia. Además de actividades recreativas, los comunistas italianos controlan cadenas de negocios, firmas textiles, agencias de viaje y agencias importadoras-exportadoras, las cuales manejan una gran parte del comercio de su país con Europa oriental. Según André Campana, el Partido Comunista francés posee no menos de 310 empresas, 130 en el sector comercial y financiero, 28 compañías de bienes raíces, 144 firmas editoras de venta de libros y publicidad, y 38 compañías de asistencia mutua y cooperativas. El Banque Commerciale pour l'Europe du Nord, en el cual están depositados una gran parte de los fondos del partido, así como también aquellos de la Confédération Générale du Travail, a

la cual controla, es un banco soviético que supuestamente ha actuado como un importante conducto de recursos y que ha financiado una gran parte del comercio francés con el bloque soviético<sup>6</sup>. El Partido Comunista francés también mantiene una sofisticada oficina de planeamiento y asesoría urbana, la cual sirve a las municipalidades bajo el control del partido. Por su parte, el Partido Socialista francés ha organizado *Urba-Conseil* para prestar servicios similares a las localidades y administraciones de distrito bajo su influencia. El *Bank für Gemeinwirtschaft* en Alemania y el *Sparkasse* en Austria, están estrechamente aliados con los socialdemócratas de aquellos países. Y los partidos socialistas y comunistas escandinavos son propietarios de agencias de viajes y empresas cuasicomerciales en el área importadora-exportadora. En donde tales negocios no existen, su ausencia es amargamente lamentada. Por ejemplo, algunos socialistas italianos están profundamente conscientes de que su partido no entiende la importancia de una estructura organizacional que no sea estrictamente política, algo que el PCI ha comprendido muy bien<sup>7</sup>.

### Recursos de capitales extranjeros

Ningún otro aspecto del financiamiento de las campañas ha provocado mayor controversia que el problema del apoyo clandestino de capitales extranjeros a los partidos políticos. Generalmente vistos como un atentado contra la integridad del sistema político receptor, dichos fondos y su procedencia han sido en general ocultados por todos los interesados. Sin embargo, los partidos y candidatos de la izquierda, derecha y centro en Bolivia, Canadá, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Japón, Portugal, España, e incluso los Estados Unidos, entre otros, han demostrado aceptar la ayuda financiera de empresas, sindicatos, organizaciones de partido y entidades gubernamentales del extranjero; aparentemente, todos los sectores de la sociedad han estado dispuestos a apoyar a sus amigos extranjeros cuando es necesario. Por el lado empresarial, los donantes más activos son las oficinas centrales o subsidiarias locales de corporaciones multinacionales; esto se ha confirmado por las

<sup>6</sup> André Campana, *L'argent secret: Le financement des partis politiques* (Dinero secreto: financiamiento del partido político) (París: Arthaud, 1976), pp. 152-60. Ver también en Jean Montaldo, *Les finances du P.C.F.* (Las finanzas del PCF) (París: Albin Michel, 1977), *passim*.

<sup>7</sup> Según las palabras de Luigi Mariotti, "El error más grave de Pietro Nenni fue que confundió un gran discurso con la necesidad de construir una red de grupos parapolíticos para crear consenso, que incluya a empresas comerciales, dentro de una sociedad industrial". Entrevista con el autor, 2 de mayo 1977, Settignano, Florencia.

revelaciones concernientes a la experiencia en Canadá, Francia, Italia y Japón con las grandes compañías químicas y petroleras, compañías de explotación de recursos y fabricantes de maquinaria industrial. A éstas se han unido las contribuciones de gratitud de parte de fabricantes de aviones y armamentos a raíz de contratos otorgados. Se sabe que sindicatos norteamericanos, suecos y de Alemania Occidental han contribuido a los fondos de campaña de los partidos canadienses, franceses y finlandeses, como también lo han hecho los partidos socialdemócratas de Alemania Occidental y de Escandinavia, ya sea directamente o a través de sus fondos de partido, para colectividades fraternas de Italia, España, Portugal y otros lugares. Asimismo, los demócratacristianos y los liberales de Alemania Occidental han contribuido a sus contrapartes griegos, italianos, españoles, portugueses y latinoamericanos. Los gobiernos extranjeros democráticos también han estado dispuestos a interferir en el proceso electoral democrático en ciertos Estados, cuando se advirtieron amenazas a sus intereses políticos, económicos y militares. En dichas oportunidades se han distribuido fondos del servicio secreto, ya sea a través de corporaciones multinacionales o sindicatos, o, más raramente, directamente a través de operativos de inteligencia, de transacciones de exportación-importación ostensiblemente comerciales o de actividades de avisaje y publicidad. Estas han servido, frecuentemente, para disimular dicha ayuda<sup>8</sup>.

Una combinación punzante de las referidas transferencias transnacionales, que involucran las recientes elecciones presidenciales en Bolivia, fue revelada por Charles Krause en el *Washington Post* del 24 de julio de 1979. Según Krause, los Estados Unidos, la Unión Soviética, Alemania Occidental, China, Venezuela, Cuba y Argentina estaban involucrados en el financiamiento de las tres principales agrupaciones políticas, que gastaron por sobre el millón de dólares cada uno (y en un caso US\$ 2,5 millones). De esta manera, la centrista Alianza Revolucionaria Nacional de Víctor Paz Estenssoro, la cual, según se cree, gastó US\$ 1,4 millones, recibió US\$ 240.000 a través del Partido Demócrata Cristiano boliviano de manos del Partido Social Cristiano del presidente venezolano Luis Herrera Campíns, una suma bastante elevada de una firma extranjera que posee un apreciable monopolio de importaciones, y una cantidad más pequeña de los chinos a través de los marxistas-leninistas. Por otra parte, la Unión Popular Democrática de Hernán Siles

<sup>8</sup> Para obtener un panorama resumido de dicho apoyo clandestino a los partidos políticos y candidatos desde el extranjero, ver Khayyam Z. Paltiel, *Party, Candidate and Election Finance: A Background Report*, Study N° 22, Royal Commission on Corporate Concentration (Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1977), pp. 51-96 *passim*.

Suazo fue receptora de los fondos del Partido Social Demócrata de Alemania Occidental, canalizados a través de los socialistas portugueses de Mario Soares. Además, se estima que la coalición de Siles recibió dinero de los montoneros argentinos, del E.R.P., también de Argentina, de los cubanos y de los libios, a través del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, y alrededor de US\$ 400.000 a través del Partido Comunista de la Unión Soviética. La derechista Alianza Democrática Nacional, del general Hugo Banzer Suárez, parece haber sido el beneficiario directo e indirecto de la generosidad del gobierno militar argentino.

Aunque los partidos políticos de Israel reciben sólo una pequeña ayuda de partidos fraternos del extranjero, otra significativa contribución se deriva de grupos organizados y partidarios individuales en la diáspora India, los cuales están afiliados a partidos en Israel y contribuyen a ellos directamente o a través de sus empresas constructoras e instituciones de beneficencia.

### **Recursos públicos tradicionales y patrocinio**

Debido a que el resto de este capítulo está destinado a efectuar una detallada exposición del financiamiento público de las campañas, nuestro debate en este punto se limitará a los medios tradicionales empleados por los partidos en el poder para explotar el tesoro público en beneficio de sus fondos de campaña. Dos de éstos, el "toll-gating" y el "macing", se refieren a los sistemas tradicionales de patrocinio político; el tercero, la evaluación de los representantes electos, es más reciente, y surge de la introducción y aumento de indemnizaciones a los legisladores; un cuarto, que implica la utilización de fondos del servicio secreto, tiene una larga aunque variada historia.

La evaluación sistemática o "macing" de funcionarios públicos, para las contribuciones de campaña y partido por parte de quienes están en el gobierno, era un fenómeno común en el período de nombramientos de patrocinio antes de la reforma del servicio civil y la introducción del principio de mérito en Canadá, los Estados Unidos y otros lugares. El sistema sigue vigente en algunos países del mundo de habla inglesa y continúa su florecimiento en aquellas zonas de Europa del sur en donde los lazos patrón-cliente son tan fuertes como en las nacientes democracias del mundo en desarrollo. Sin embargo, la eliminación de la práctica es vista generalmente como un paso esencial hacia la creación de un servicio público imparcial y eficiente. El Estado Asociado de Puerto Rico proporciona una excelente ilustración de la práctica y un imaginativo paso para eliminarla. Al asumir el poder en 1940, con la promesa de eliminar la influencia de los intereses del azúcar, el líder del Partido Democrático Popular, Luis Muñoz Marín, recurrió a lo que

parecía ser la única otra fuente de recursos apropiada: los funcionarios públicos. Desde entonces y hasta 1957, cuando se introdujo un sistema de subsidio público, los fondos para las campañas del PDP provenían casi completamente de un gravamen regular sobre los funcionarios públicos. Se estableció un sistema de cuotas mediante el cual se esperaba que los empleados donaran hasta el 2,% de sus salarios al partido. Algunos funcionarios fueron designados como recaudadores, los cuales visitaban a los trabajadores en los días de pago para cobrar; los que no participaban, se encontraban probablemente con que sus carreras sufrían las consecuencias. El sistema adquirió un alto grado de eficiencia y sólo fue eliminado cuando los subsidios públicos a los partidos proporcionaron una alternativa satisfactoria y más justa<sup>9</sup>.

El gravamen a los representantes electos difiere del "macing" en cuanto los contribuyentes son activistas de partido cuyo status electo depende directamente de su militancia en él. La introducción de sueldos a los parlamentarios o indemnizaciones ha otorgado a los partidos otro medio de acceso a los fondos públicos. Por lo general, los miembros electos contribuyen con algo para las campañas de sus partidos. Sin embargo, los partidos de la izquierda a menudo instan a sus representantes a contribuir con un porcentaje fijo de sus sueldos. El SPD de Alemania Occidental ha solicitado a sus diputados que contribuyan con hasta el 20%. Los partidos comunistas de Francia e Italia han ido más lejos, al exigir a los miembros de sus facciones parlamentarias a devolver al partido todas sus remuneraciones y a recibir a cambio el equivalente al salario de un experimentado obrero metalúrgico. Algunos como Jasper Shannon perciben esta práctica como antidemocrática, porque el representante electo, en efecto, otorga el control de sus acciones a una maquinaria de partido y no al cuerpo representativo del Estado.

El "toll-gating" es el sistema mediante el cual se usan las concesiones y licencias gubernativas para generar contribuciones regulares a las arcas de los partidos en el poder y comisiones (llamadas ristournes en la provincia de Quebec), que son pagos consistentes en un porcentaje del valor de todos los contratos de gobierno hechos al partido en el poder. Las variaciones de estos esquemas son probablemente los más tradicionales y difundidos de los medios utilizados por los partidos en el gobierno para reforzar sus posiciones financieras. Cientos de comisiones públicas, además de investigaciones y requerimientos judiciales y parlamentarios, han detallado estos procedimientos en diferentes países y no hay necesidad de contar estas historias

<sup>9</sup> Henry Wells, *Government Financing of Political Parties in Puerto Rico* (Princeton: Citizens Research Foundation, 1961), passim.



nuevamente. Basta decir que, en reacción a los escándalos que surgieron de la utilización de estos métodos, se pusieron en ejecución muchas de las reformas debatidas en la próxima sección de este capítulo.

Más siniestra ha resultado la utilización de fondos del servicio secreto para promover la reelección. Esto era común en la Alemania imperial. También existe evidencia de que Sir John A. Macdonald, el primero en ocupar el cargo de primer ministro en Canadá, utilizaba los fondos secretos al alcance de su cargo para mejorar los intereses de su partido. También parece haber algo de verdad en cuanto a que los premiers de la Tercera, Cuarta y Quinta República de Francia y algunos cancilleres en la República Federal Alemana han incurrido en prácticas similares<sup>10</sup>.

### Los Estados Unidos de América

Para un observador externo, la campaña financiera norteamericana es abrumadora y confusa, tanto por la magnitud de las sumas de dinero reunidas y gastadas como por la variedad de los medios empleados y los grupos e individuos involucrados en el proceso de recolección de fondos. Las dimensiones del problema están implícitas en dos hechos: primero, que más de 500.000 cargos son ocupados mediante elecciones en los Estados Unidos dentro de un ciclo de cuatro años, y segundo, que los gastos a todo nivel en la campaña de 1976 efectuados por los candidatos y partidos, incluyendo a 6.220 comités políticos registrados por las autoridades federales, totalizaron alrededor de US\$ 540 millones, lo cual significa un aumento de US\$ 115 millones con respecto a 1972, un 80% más que los gastos de la campaña de 1968 y casi cuatro veces los desembolsos efectuados un cuarto de siglo antes, en 1952. No se hará ningún intento aquí de duplicar los esfuerzos de Alexander Heard y Herbert Alexander para resumir y analizar el financiamiento de los partidos en los Estados Unidos<sup>11</sup>. Todo lo que podemos hacer es indicar los imperativos constitucionales que regulan

<sup>10</sup> En Francia, ver R. Kraehe, *Le Financement des partis politiques* (Financiamiento de los partidos políticos) (Paris: Presses Universitaires de France, 1972), pp. 28-29; ver Ulrecht Duebber y Gerard Braunthal, "West Germany", en Richard Rose y Arnold J. Heidenheimer eds., "Comparative Political Finance: A Symposium", *Journal of Politics*, vol. 25, N° 3, p. 786; para Canadá, ver Norman Ward, *The Public Purse: A study in Canadian Democracy* (Toronto: University of Toronto Press, 1962), pp. 64-68.

<sup>11</sup> Alexander Heard, *The Costs of Democracy* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1960); Herbert E. Alexander, *Money in Politics* (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1972).

ese financiamiento y las evoluciones políticas e institucionales que le dan forma. Entre los primeros destacan la separación constitucional de la autoridad ejecutiva y legislativa y el federalismo; éstos han creado partidos del Congreso y presidenciales, detrás de la fachada de un sistema bipartidista, y un sinnúmero de partidos poco cohesionados a nivel del estado. La débil articulación, además de la erosión de la autoridad de partido a través de los cambios en el proceso de nominación del extendido sistema primario directo, ha puesto énfasis en el candidato individual por cargo, con partidos limitados a proporcionar un sistema cuasi formal para la elección oficial. En el área del financiamiento de la campaña, el efecto es la formación de numerosos comités ad hoc, grupos de familia e intereses organizados. Navegando entre estos comités, están los numerosos grupos de presión ideológica, étnica y regionales, organizaciones empresariales, federaciones y sindicatos, los cuales buscan acceder a la administración e influir en la legislación a cambio de su apoyo. Este sistema financiero, quebrantado como está, entre grupos orientados a partidos, a candidatos y a contribuyentes, debilita aún más la cohesión partidaria y fomenta las disensiones inherentes a la separación norteamericana de los poderes.

#### REGLAMENTOS Y REFORMAS DEL FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA

Los escándalos, una preocupación por la equidad y los elevados costos de la campaña han conducido a la reglamentación contemporánea del financiamiento político y al otorgamiento de subvenciones para cubrir los gastos del partido y de campaña. Se han introducido controles para "limpiar" el proceso político, frenar los altos gastos, reducir la competencia "desleal" y aminsonar cualquier influencia indebida de los aportantes en los políticos; se supone que las subvenciones proporcionan una fuente de recursos alternativa para, de esa manera, disminuir la dependencia de los partidos y candidatos de fondos de dudoso origen, y permitir a los modestos pero serios participantes entrar a la competencia electoral.

En muchos países se han hecho esfuerzos para controlar los gastos de elección a través de una ley que exige la información, revisión y divulgación de las finanzas del candidato y del partido, fija topes en los gastos, limita las contribuciones por sobre ciertas cantidades o prohíbe erogaciones provenientes de fuentes particulares. Los ingresos y gastos también pueden verse afectados por estatutos que restringen ciertas actividades propias de una campaña; los impuestos y leyes sobre prácticas corruptas pueden o no incentivar las contribuciones. A pesar de que el medio de control predominante es establecido por la ley, también se han utilizado acuerdos voluntarios interpartidos, co-

mo en el caso de la República Federal Alemana para la elección general de 1965. Suiza es el único país que confía en la fuerza de la costumbre y en las actitudes públicas para mantener los gastos moderados y permitir contribuciones a las campañas sólo de fuentes "aceptables". La tabla N° 1 presenta un resumen de los controles establecidos por la ley en los financiamientos de campaña, partido y candidato, los cuales han sido puestos en ejecución en países democráticos seleccionados.

### **Información y divulgación**

Una cierta "información" —exigencias para que los partidos y/o candidatos entreguen informes financieros periódicos a funcionarios públicos— es vista generalmente como una necesidad administrativa para la imposición de topes en gastos, para limitar las contribuciones de individuos y grupos y para la asignación de subsidios públicos. También muchos países exigen además "divulgación", a menudo la revelación sistemática de los detalles del partido o financiamiento del candidato, los cuales pasan a estar al alcance del público, incluyendo periodistas y rivales políticos; la divulgación es considerada como un prerequisite para cualquier sistema de control que confía en la autodisciplina. Algunos países van aún más lejos, en efecto, disponiendo que tales antecedentes sean publicados, en algunos casos, en la prensa diaria.

Muchos procedimientos de información están limitados al período oficial de campaña, como en el Reino Unido y miembros más antiguos de la comunidad de habla inglesa, con la excepción de Canadá; estos países, también, generalmente ignoran la existencia de los partidos y hacen caer el peso de la ley sólo en candidatos a nivel local. La exigencia para que los sindicatos británicos (y australianos) reporten las donaciones políticas a la Registrar of Friendly Societies, y que las empresas divulguen dichas contribuciones en sus informes anuales, proporcionan datos disponibles además de los entregados voluntariamente por las organizaciones centrales de partido. Por otra parte, la ley electoral canadiense exige que todos los candidatos y partidos registrados sometan los informes de cuentas debidamente auditados, después de cada campaña (y anualmente en el caso de los partidos), a los funcionarios del distrito electoral designados y al principal funcionario electoral, detallando sus gastos e identificando todas las contribuciones por sobre los 100 dólares con: nombre, cantidad y tipo de donante. Otros regímenes, que proporcionan garantías de financiamiento permanente, beneficios de impuestos o subsidios de elección, también exigen informes anuales a los partidos y grupos que se benefician con dicha ayuda; entre estos países se incluyen Austria, Finlandia, Alemania Occidental, Israel e Italia.

## Control Legal del Financiamiento de la Campaña, Partido y Candidato en Países Democráticos Seleccionados.

### *Información*

País	Intervalo	Por	Hacia	De
Australia	Cada campaña	Candidato	Funcionario Electoral	Gastos
Austria	Anual y cada campaña	Partido	Ministro/ Presidente Asam. Legislativa	Contribuciones, Gastos
Canadá	Anual y cada campaña	Candidato y Partido.	Funcionario Electoral	Contribuciones, Gastos
Dinamarca	Anual	Facción Parlamentaria	Presidente Asam. Legislativa	Cuentas
Finlandia	Anual y cada campaña	Partido	Ministro/ Presidente Asam. Legislativa	Gastos
Francia	Campaña	Candidatos Presidenciales	Comisión	Gastos
Alemania Occ.	Anual y cada campaña	Partido	Presidente Asam. Legislativa	Contribuciones, Gastos

FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

Divulgación	Audi- toría de Infor- mes	Publicidad	Límites a Contribu- ciones	Límites a Gastos	Doctrina de la Agencia (a)	Sancio- nes
Detalles de Gastos		Inspección Pública		A la canti- dad total gastada por candidatos	Sí	
Cantidad de contribucio- n e s, identi- dad del do- nante, deta- lles de gastos	Sí	Inspección Pública, prensa dia- ria, informes a la legisla- tura		Por sección		Reducciones de subsídios, y una sanción en im- puestos
Cantidad de contribucio- n e s, identi- dad del do- nante, deta- lles de gastos	Sí	Inspección Pública, prensa dia- ria, informes a la legisla- tura		A la canti- dad total y por sec- ción gastada por candida- tos y parti- dos	Sí	Multas, reduccio- nes de subsidios, reclusión, desca- lificación
Detalles de Gastos	Sí					
No	No	No	No	Por sección		
Cantidad de contribucio- n e s, identi- dad del do- nante	Sí			Por sección		

(Continuación Tabla N° 1)

<i>Información</i>				
País	Intervalo	Por	Hacia	De
Irlanda	Cada campaña	Candidato	Funcionario Electoral	Gastos
Israel	Anual y cada campaña	Partido	Comisionado	Contribuciones, Gastos
Italia	Anual y cada campaña	Partido	Ministro/ Presidente Asam. Legislativa	Contribuciones, Gastos
Japón	Anual	Asoc. de Distritos Electores	Ministro/ Presidente Asam. Legislativa	Contribuciones, Gastos
Países Bajos	No existen datos			
Nueva Zelanda	Cada campaña	Candidato	Funcionario Electoral	Gastos
Noruega	No existen datos			
Suecia	No existen datos			
Suiza	No existen datos			
Turquía	No existen datos			

Divulgación	Audi- loria de Infor- mes	Publicidad	Límites a Contribu- ciones	Límites a Gastos	Doctrina de la Agencia (a)	Sancio- nes
		Inspección Pública		A la canti- dad total, y por sección	Sí	Multas o reduc- ciones de sub- sidios, reclusión, descalificación,
Cantidad de contribucio- nes, detalles de gastos		Informes a la legislatura	A la canti- dad y a la fuente	A la canti- dad total gastada por los partidos		Multas o reduc- ciones de subsi- dios
Cantidad de contribucio- nes, identi- dad del do- nante	Sí	Prensa dia- ria, informes a la legisla- tura	A la fuente			Multas o reduc- ciones de subsi- dios, reclusión
Cantidad de contribucio- nes	Sí		A la canti- dad y a la fuente y	A la canti- dad total por sección		
Detalles de Castos				A la canti- dad total		Multas o reduc- ciones de subsi- dios

A la fuente

## (Continuación Tabla N° 1)

<i>Información</i>				
País	Intervalo	Por	Hacia	De
Reino Unido	Cada campaña	Candidato	Funcionario Electoral	Contribuciones, Gastos
Estados Unidos	Anual y cada campaña	Candidato, partido, comité político	Comisión	Contribuciones, Gastos
Venezuela	No existen datos			

*Nota:* Estas tablas tratan de facilitar las comparaciones y no deberían tomarse como definitivas o exhaustivas. Por cierto, la utilización de encabezados ampliamente aplicables a ítemes abreviados, desde luego excluye cualquier cuenta detallada de los planes característicos de cada sistema. Se deja una columna en blanco cuando la característica señalada no se encuentra en un país determinado, cuando el autor no ha podido averiguar si se encuentra o cuando una característica pudiere ser más engañosa que útil (por esto, aunque las penas teóricas por infringir los reglamentos de financiamiento en Francia incluyen multas, reducciones de subsidios y reclusión, la columna "Sanciones" ha sido dejada en blanco para Francia, debido a que estas penas generalmente no se aplican).



Divulgación	Audi- toría de Infor- mes	Publicidad	Límites a Contribu- ciones	Límites a Gastos	Doctrina de la Agencia (a)	Sancio- nes
Detalles de Gastos		Informes a la legislatura	No	A la canti- dad total gastada por los candida- tos	Sí	Multas, reclu- sión, descalifica- ción
Cantidad de gastos, iden- tidad del do- nante, deta- lles de gas- tos	Sí	Inspección pública, in- formes a la legislatura	A la canti- dad total y a la fuente	A la canti- dad total si el candidato acepta fon- dos públicos		Multas o reduc- ciones de subsi- dios, reclusión

(a) Los países que siguen la tradición británica exigen que los candidatos y, cuando así está estipulado, los partidos nombren agentes oficiales que se hagan responsables de la recaudación y gastos de todos los fondos en el período de campaña formal. Estos agentes deben autorizar todos los gastos, y quedan legalmente expuestos y sujetos a multas o reclusión por cualquier violación de las cláusulas financieras de las leyes electorales.

*Fuente:* Documentos públicos y fuentes secundarias disponibles a fines de 1979.

La ley electoral norteamericana, que hace mayor hincapié en restricciones a la publicidad, dispone de algunos de los más elaborados procedimientos de información tanto a nivel federal como estadual. De acuerdo al Federal Election Campaign Act de 1974, los candidatos deben establecer un comité central de campaña a través del cual todas las contribuciones efectuadas a su favor deben ser informadas. Se deben designar depositarios bancarios específicos, que deben recibir y pagar todos los dineros. Detalladas y completas declaraciones de contribuciones y gastos deben someterse trimestralmente a la Comisión Federal de Elecciones, diez días antes y treinta días después de cada elección, a menos que durante ese período se haya recibido o gastado una cifra inferior a mil dólares; se necesitan informes anuales en períodos durante los cuales no se realicen elecciones. Las donaciones de mil dólares o más obtenidas dentro de los quince días de votación deben ser reveladas a la F.E.C. en cuarenta y ocho horas. Cualquier organización que gaste fondos o actúe de tal manera que influya en una elección, se debe presentar como un comité político; de la misma manera, las personas que gasten o contribuyan con más de cien dólares en una forma que no sea a través de un candidato o comité deben presentar informes.

En agudo contraste, los legisladores en Noruega y Suecia han rehusado imponer procedimientos de información respecto a los competidores políticos, apoyándose en que éstos constituyen una potencial violación al derecho a la privacidad de los votantes, al secreto de sufragio y a los derechos de autonomía interna y libertad de interferencia de los partidos. La Comisión Gubernamental Sueca sobre Financiamiento de Partido de 1951 puso objeciones adicionales: la divulgación de los nombres de los donantes puede llevar a persecuciones políticas o trato preferencial; los partidos que dependan de las erogaciones de la militancia se verían menos afectados que aquellos que dependan de contribuciones individuales o empresariales, razón por la cual se debe fomentar la formación de organizaciones de patrocinio o de fachada para ocultar recursos; y los pequeños partidos enfrentarían los costos de contabilidad extremadamente onerosos.

### **Limitaciones en las contribuciones**

La preocupación por la limpieza del proceso electoral más que por los costos, ha sido el motivo principal para imponer restricciones en las fuentes de ingreso del partido y candidato. En un esfuerzo por ampliar la base de apoyo financiero y reducir la dependencia de personas y grupos adinerados, se han establecido límites en la magnitud de las contribuciones. Estos límites son excepcionales, pero se han impuesto en Estados Unidos, a nivel federal y estadual, en Puerto Rico, la provincia canadiense de Ontario, Nueva Zelanda y Japón; sin embargo, se

debería señalar que estas limitaciones son fáciles de evadir y a la larga son escasamente efectivas. Más comunes son las restricciones impuestas a fuentes especiales, tales como las contribuciones de funcionarios públicos y que incluyen prohibiciones a donaciones empresariales en Estados Unidos, Argentina y las provincias canadienses de Quebec y Manitoba. Austria limita las donaciones de organizaciones industriales mediante impuestos a una tasa del 35 por ciento. Las contribuciones directas a partidos y candidatos provenientes de los sindicatos también están prohibidas en Quebec y Estados Unidos o limitadas, como en el Reino Unido, en donde los miembros pueden elegir pactar su cuota de afiliación con el partido Laborista. En Italia, a las corporaciones públicas —las compañías y corporaciones estatales en las cuales el Estado tiene el 20 % o más de las acciones, ya sea directa o indirectamente— se les prohíbe contribuir a los fondos de partidos. El estado norteamericano de Florida prohíbe las contribuciones provenientes de personas poseedoras de patentes alcohólicas o licencias para celebrar carreras deportivas y a quienes manejan empresas de servicios básicos u otras concesiones públicas. Intereses extranjeros o no establecidos no pueden donar fondos para campañas en Suecia, Estados Unidos y la provincia de Ontario. La limitación más trascendente ha sido impuesta en Quebec, la cual permite contribuciones a partidos y candidatos sólo de personas habilitadas para votar bajo las leyes electorales de esa provincia. Sin embargo, dichas limitaciones son fácilmente evadidas mediante la utilización de *prêt-noms*, subsidiarias locales y organismos de fachada, según sea necesario. Dichas restricciones también fomentan la formación de organizaciones de acción paralela y de educación del votante, registro y campañas de persuasión destinadas a apoyar a partidos o candidatos en particular.

### **Límites en gastos**

Las limitaciones de gastos son más comunes que las restricciones a los ingresos y, en general, han sido acordadas en un intento por mantener bajos los costos. En muchos casos, los límites en los gastos del candidato y del partido se aplican sólo durante el período de campaña electoral. Los más comunes son las cláusulas legales que fijan las cantidades máximas que los partidos y candidatos pueden gastar en un determinado período. Además, se pueden imponer algunos límites parciales mediante restricciones a actividades particulares; éstos difieren de las prohibiciones dirigidas a eliminar algunas malas conductas electorales, que es la intención de la legislación sobre prácticas corruptas.

Los países que imponen límites legales en los gastos de los candidatos durante el período de elección incluyen al Reino Unido, Canadá y muchas de sus provincias, Australia, Nueva

Zelanda, Japón y las Filipinas; en efecto, en Estados Unidos las decisiones de la Corte Suprema han circunscrito dichos límites a los candidatos presidenciales que acepten financiamiento público. La ley británica no toma conocimiento de las actividades electorales de los partidos, excepto cuando éstas se puedan atribuir al esfuerzo de campaña de un candidato en particular. Por otra parte, el Reino Unido ha impuesto una drástica restricción de los gastos eleccionarios de candidatos locales. Los límites fueron impuestos por primera vez en 1854, y desde entonces han sido revisados y ajustados regularmente en 1868, 1883, 1918, 1969 y posteriormente. En la campaña de 1979 a cada candidato se le permite un gasto máximo de £ 1.750, más 2 peniques por cada elector en distritos rurales o de condado, o 1,5 peniques por cada elector en distritos urbanos o con representación parlamentaria, durante el período formal de elecciones. Australia y Nueva Zelanda han seguido el modelo británico a este respecto. Sin embargo, el hecho lamentable es que estos sistemas han conducido a una creciente evasión debido a una carencia de realismo en cuanto a los gastos permitidos y a un rechazo anacrónico para encararse con el rol de los partidos en el proceso electoral. El sistema japonés, el cual también se centra en el candidato, es aún más irreal. La ley filipina restringe los gastos del candidato al emolumento de un año para el cargo aspirado, pero la costumbre de "comprar" votos simplemente hace que los controles sean irrisorios. La ley federal canadiense y numerosas leyes provinciales imponen límites de gastos globales a los partidos y candidatos durante el período de campaña. Los gastos permitidos a nivel de distrito electoral están determinados por una escala flexible o fija, de acuerdo al número de votantes idóneos en el distrito electoral; los gastos de partido durante una campaña nacional o provincial están fijados en una suma específica o tantos centavos multiplicados por el número total de votantes, en conjunto con los escaños a los cuales el partido presenta candidatos. Se debería señalar que en Canadá sólo los partidos y candidatos pueden efectuar gastos de elección durante el período de campaña formal. En Israel, los partidos en campaña no pueden gastar legalmente más del 30 por ciento de las sumas que se les han autorizado bajo el esquema nacional de subsidio estatal. Por otra parte, Francia, los países escandinavos y Alemania Occidental, entre otros, no hacen intentos por imponer límites en los gastos totales de los partidos y candidatos o grupos de acción paralela durante las campañas eleccionarias. Austria tiene un esquema único, el cual exige que cada partido publique un presupuesto de gastos planeados antes de cada campaña, al cual debe dar cumplimiento, a riesgo de sufrir una reducción del donativo público al que, por otra parte, tendría derecho.

Entre las más importantes limitaciones parciales de gastos se encuentran las restricciones que se han impuesto a la utili-

zación de radioemisoras y otros medios de avisaje en algunas legislaciones. La ley federal canadiense restringe todos los avisos de elección y limita la cantidad total de tiempo, de los cuales pueden disponer todos los partidos registrados en cualquier radioemisora o canal de televisión, a seis horas y media durante las últimas cuatro semanas de la campaña. La provincia de Ontario impone un límite muy generoso de veinticinco centavos por votante a las sumas que pueden ser gastadas en avisos durante una campaña por un partido provincial y por un candidato de distrito. Israel ha impuesto limitaciones en el tamaño de los posters y carteles. Australia ha intentado un control indirecto, al exigir informes de todos los gastos de avisaje en los periódicos.

### **Ejecución de las leyes**

La efectividad de las medidas de control reseñadas en las páginas anteriores depende finalmente de las actitudes de los que ejecutan las leyes, sin importar cuáles puedan ser las sanciones formales. Un examen superficial de la experiencia de los países sometidos a revisión revela que, aparte de las graves ofensas que incluyen fraudes y sobornos —los escándalos nacionales como el de Watergate en Estados Unidos, el Rivard en Canadá, o el soborno de funcionarios por las multinacionales en Italia y Japón—, las violaciones de las leyes de gastos electorales atraen el interés público en forma sólo espasmódica. Si acaso éste es el resultado de un cinismo penetrante o simplemente de la apatía, es problema para un sicólogo político; basta decir que la artificialidad y la carencia de realismo de algunas de las medidas pueden contribuir mucho a ese resultado.

## **FINANCIAMIENTO PUBLICO**

La Tabla N° 2 presenta un resumen de los diversos métodos de apoyo financiero público utilizados en algunos países democráticos. En un esquema similar, el autor detalla tres categorías de apoyo público para el financiamiento de las campañas y las actividades eleccionarias —subvenciones directas, donativos específicos o servicios, y subsidios indirectos—, que a menudo aparecen en combinación<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Khayyam Z. Paltiel, "Public Financing Abroad: Contrasts and Effects", en Michael J. Malbin, ed., *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980), pp. 354-70.

Tabla Nº 2

Subsidios Públicos a Partidos y Candidatos en Países Democráticos Seleccionados, 1979				
País	Subsidios Directos			Subsidios Indirectos
	Receptor	Intervalo	Bases (a)	Donativos Específicos o Servicios
Australia	No hay subsidios directos			Radiodifusión
Austria	Partidos, grupos parlamentarios		Por voto	Carteles, radiodifusión, votos impresos, fundaciones de partido, prensa y publicaciones, organizaciones femeninas y juveniles, educación e información
Canadá	Candidatos (b), grupos parlamentarios	Elección	Por voto	Radiodifusión, registro del votante
Dinamarca	Grupos parlamentarios	Anual	Por escaño	Radiodifusión, prensa y publicaciones, organizaciones femeninas y juveniles
Finlandia	Partidos	Anual	Por escaño	Carteles, radiodifusión, prensa y publicaciones, organizaciones femeninas y juveniles
				Créditos tributarios

(Continuación Tabla Nº 2)

País	<i>Subsidios Directos</i>			Donativos Específicos o Servicios	Subsidios Indirectos
	Receptor	Intervalo	Bases (a)		
Francia	Candidatos presidenciales	Elección		Radiodifusión, carteles, votos impresos, prensa y publicaciones	Comisiones de sueldos de diputados
Alemania Occidental	Partidos, grupos parlamentarios	Elección	Por escañó, por voto	Radiodifusión, fundaciones de partido, organizaciones femeninas y juveniles, educación e información	Deducciones tributarias, comisiones de sueldos de diputados
Irlanda	No hay subsidios directos			Radiodifusión	
Israel	Partidos, grupos parlamentarios	Anual, cada elección	Por escañó, por voto	Radiodifusión, transporte	
Italia	Partidos, grupos parlamentarios	Anual, cada elección	Por voto	Radiodifusión, organizaciones femeninas y juveniles, educación e información	Comisiones de sueldos de diputados
Japón	Candidatos	Cada elección		Carteles, radiodifusión, avisos electorales, transporte	

(Continuación Tabla Nº 2)

País	<i>Subsidios Directos</i>				Subsidios Indirectos
	Receptor	Intervalo	Bases (a)	Donativos Específicos o Servicios	
Países Bajos	Grupos parlamentarios	Anual	Por escaño	Radiodifusión, fundaciones de partido, organizaciones feministas y juveniles	Deducciones tributarias
Noruega	Partidos, grupos parlamentarios	Anual	Por escaño	Radiodifusión, costos de nominación	
Suecia	Partidos, grupos parlamentarios	Anual	Por escaño, por voto	Radiodifusión, prensa y publicaciones, organizaciones feministas y juveniles	
Suiza	No hay subsidios directos				
Turquía	Partidos	Anual	Por voto		
Reino Unido	Grupos parlamentarios	Anual		Radiodifusión, correo, uso de locales públicos	



(Continuación Tabla N° 2)

País	<i>Subsidios Directos</i>				Subsidios Indirectos
	Receptor	Intervalo	Bases (a)	Donativos Específicos o Servicios	
Estados Unidos	Candidatos en elecciones presidenciales y en primarias	Elección	Donación equivalente en primarias, suma fija en elecciones (c)	Costos de nominación, correo; la mayoría de los Estados pagan el registro del votante y los votos	Créditos tributarios, deducciones tributarias
Venezuela	Partidos	Elección	Por voto	Radiodifusión, avisos electorales	

*Nota:* Esta tabla trata de facilitar las comparaciones y no debería tomarse como definitiva o exhaustiva. Por cierto, la utilización de encabezados ampliamente aplicables e ítemes abreviados, desde luego excluye cualquier cuenta detallada de los planes característicos de cada sistema. Se deja una columna en blanco cuando la característica señalada no se encuentra en un país determinado, cuando el autor no ha podido averiguar si se encuentra o cuando una característica pudiere ser más engañosa que útil.

(a) "Por escaño", monto del subsidio determinado sobre la base de escaños ganados; "por voto", monto del subsidio determinado sobre la base ya sea de votos recibidos o de votantes idóneos.

(b) En Canadá, los candidatos pueden asignar sus indemnizaciones a su organización patrocinadora nacional de partido.

(c) De fondos destinados por los contribuyentes.

**Fuente:** Documentos públicos y fuentes secundarias disponibles a fines de 1979.

## Subvenciones directas

Se pueden distinguir tres formas de asistencia directa a los partidos y candidatos: asignaciones a comités parlamentarios, subvenciones de mantenimiento permanente y subsidios de campañas. En muchos casos, esta asistencia va dirigida directamente a los partidos, excepto cuando las elecciones se centran en candidatos locales o en la elección directa de presidentes de la nación. Once países otorgan asignaciones anuales a grupos parlamentarios de los partidos; en los casos de Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia, éstas constituyen la principal ayuda para los partidos, especialmente los dos últimos países, las cuales incluyen sumas sustanciales para el mantenimiento organizacional. En Argentina, Israel, Italia, Venezuela y Quebec se pagan anual o mensualmente subvenciones de mantenimiento separadas. En Canadá y muchas de sus provincias, Alemania Occidental, Israel, Italia, Japón, Venezuela, Puerto Rico y Costa Rica se otorgan subsidios de campaña mediante anticipos o reembolsos de gastos permisibles. Canadá y sus provincias, generalmente efectúan reembolsos a los candidatos que obtienen cierto porcentaje mínimo del voto popular emitido en sus distritos electorales. Alemania Occidental y Puerto Rico garantizan las subvenciones a partidos, de acuerdo a su participación en el voto popular; a la vez, los pagos son escalonados durante el período interelecciones, con el objeto de proporcionar asistencia de mantenimiento regular. Algunos basan el subsidio en el número de escaños ganados por los respectivos partidos en la asamblea legislativa. En Estados Unidos el gobierno federal no subsidia las campañas del Congreso, pero ayuda a costear los gastos de las elecciones primarias y presidenciales. Bajo un sistema de "Igualación del donativo", los candidatos a las primarias que cumplen con ciertos requisitos reciben un subsidio igual a la suma que han reunido en forma particular, con un límite de 250 dólares por contribución. Además, el gobierno dona sumas determinadas por la ley, que se van reajustando, a los principales partidos para sus convenciones de nominación nacional y habilitar a los candidatos presidenciales en sus campañas. La suma total disponible para estos subsidios es determinada por los contribuyentes, cada uno de los cuales tiene la opción de destinar 1 dólar de sus impuestos federales para este propósito. Sin embargo, como lo ha señalado Ranney, el financiamiento federal de las campañas presidenciales ha socavado aun más el ya débil sistema de partidos de Estados Unidos<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Austin Ranney, "The Impact of Campaign Finance Reforms on American Presidential Parties" (Paper preparado por la Conferencia sobre Dinero Político y Reforma Eleccionaria: Perspectivas Comparativas. University of Southern California, Los Angeles, December 10, 1977).

## Donativos y servicios específicos

En contraste con los donativos generales directos, los específicos están creados en un intento por satisfacer necesidades y costos particulares, tales como: programas en radioemisoras, correo y telecomunicaciones, afiches, papeles (incluyendo votos), locales de reunión, oficinas de prensa e información, nominaciones, agrupaciones femeninas y juveniles, fondos partidarios de investigación, educación y registro del votante, todo lo cual es a menudo pagado completamente por el Estado. En todos los lugares donde las radioemisoras son un servicio público o un monopolio controlado por el Estado, a los partidos y/o candidatos se les garantiza un tiempo de transmisión, ya sea igual o proporcional. En Canadá, a nivel federal, el Estado también paga la mitad del costo del tiempo de radioemisión que se les permite utilizar a los partidos registrados durante el período de la campaña en estaciones y redes públicas y privadas. Cuatro países proporcionan los materiales y espacio para carteles o hacen frente a sus costos. Varios proporcionan papeles para votos. Noruega ayuda a cubrir los costos de las reuniones de nominación de partido si se cumplen ciertas condiciones, y la ley norteamericana otorga asistencia para cubrir los costos de campaña de las primarias presidenciales. Aparte del tiempo gratis en radio, la única ayuda proporcionada a los candidatos británicos es un correo gratis y un también gratis acceso a locales de reunión en edificios públicos. Muchos países, aparte de Estados Unidos, cubren el costo total del registro del votante; en Canadá, a nivel federal y en algunas provincias, el pago de empadronadores designados por el partido es una insignificante fuente de patrocinio financiero para los candidatos de los principales partidos a nivel local. En Europa, muchos países dan ayuda a las secciones de los partidos establecidos que tengan relación con la prensa, las publicaciones, la educación, la información, las mujeres y la juventud. Los ejemplos más significativos de dicha ayuda son las considerables sumas de dinero proporcionadas por diversos ministerios de Alemania Occidental a las cuatro principales fundaciones afiliadas a los más importantes partidos alemanes, las cuales son utilizadas para su trabajo nacional e internacional<sup>14</sup>.

El mejor resumen de las disposiciones legales en financiamiento público es el de Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Money, Elections, and Political Reform*, 2ª ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980).

<sup>14</sup> Para un estudio más detallado de las fundaciones alemanas, ver Henning von Vierrege, *Parteistiftungen: Schriftenreihe zum Stiftungswesen* (Fundaciones de partidos: serie de publicaciones acerca de la naturaleza de las fundaciones, vol. 11 (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1977).

Originalmente creadas para perpetuar el recuerdo y las enseñanzas de distinguidos líderes políticos de filiación socialista, liberal y conservadora —Friedrich Ebert (SPD), Friedrich Naumann (FDP), Konrad Adenauer (CDU) y Hanns Seidel (CSU)—, las fundaciones se transformaron, acatando la decisión de 1966 de la Corte Constitucional de Alemania Occidental, la cual limitó la subvención pública de los partidos políticos a solamente los costos de elección. El *Stiftungen* permitió un canal autorizado legalmente, a través del cual los fondos del gobierno podían seguir llegando a los partidos en apoyo a sus funciones de investigación, información y educación cívica. Las fundaciones sirven como las escuelas del partido e institutos de entrenamiento, preparan materiales ideológicos, y llevan a cabo sondeos y otras investigaciones para sus patrocinadores, quienes pueden disponer fácilmente de equipos de mano de obra especializada en el planeamiento y la implementación de sus estrategias de campaña. Las fundaciones reciben cierto apoyo monetario de amigos, negocios, sindicatos, cooperativas y empresas controladas por el partido. Sin embargo, la mayor parte de sus fondos proviene de los presupuestos del Centro Federal de Educación Política, Ministerio Alemán de Asuntos Internos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Cooperación Económica; las asignaciones se otorgan mediante acuerdos entre partidos en proporción al número y participación de los votos populares obtenidos por sus respectivos patrocinadores en la anterior elección general federal. En el ámbito internacional, las fundaciones llevan a cabo proyectos de desarrollo comunitario en países subdesarrollados de Asia, África y Latinoamérica, organizando programas de autoasistencia, cooperativas y sindicatos socialistas o cristianos cuando la situación lo permite, preocupándose de coordinar sus actividades y eliminar las duplicaciones. Las fundaciones trabajan estrechamente unidas con las internacionales de sus partidos patrocinantes, y buscan estimular la formación y crecimiento de contrapartes en países como Portugal, España, Grecia e Italia, mediante asistencia similar a la proporcionada por los socialistas alemanes a partidos de su misma ideología en Francia y Escandinavia. Las fundaciones Ebert y Adenauer mantienen una extensa red de oficinas en Europa del sur, así como también corporaciones de enlace en América del norte y otros lugares. La envergadura misma de estos esfuerzos ha suscitado comentarios. Como escribí por ahí, "surgen importantes preguntas, primero, en cuanto a la conveniencia de estas actividades, y segundo con respecto a la identificación del partido y el Estado cuando las fundaciones llevan a cabo proyectos utilizando recursos sujetos directa e indirectamente al control del gobierno (alemán)"<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Paltiel, "Public Financing Abroad", p. 363.

### **Subsidios indirectos**

Los créditos tributarios y las deducciones tributarias para la campaña y otros propósitos son una manera de ayuda indirecta a partidos y candidatos. Están disponibles a nivel federal y provincial en Canadá, Alemania Occidental, los Países Bajos, Noruega y Estados Unidos. En algunos partidos de izquierda, la costumbre de exigir que los legisladores entreguen parte de sus sueldos o indemnizaciones para los proyectos del partido, también puede ser considerada como una muy indirecta forma de apoyo público.

### **El impacto provocado por los controles y subsidios**

Los controles y las subvenciones públicas han sido establecidos para contener la indignación ciudadana ante las más egregias prácticas financieras de partidos y candidatos, y como reacción a las presiones de reformadores que desean reducir los costos de las campañas y promover la honestidad y los principios liberales de justicia e igualdad de oportunidades. Las medidas se han justificado basándose en que la corrupción socava la estabilidad, integridad y legitimidad del régimen político; que el desigual acceso a los fondos de campaña y la dependencia de recursos clandestinos e intereses sectoriales constituyen una amenaza para los valores democráticos, y que se deben frenar o subvencionar los altos costos, debido a que ellos impiden una efectiva participación popular en el proceso electoral.

Muchas de las reformas analizadas en las páginas anteriores han contribuido a alejar el misterio que rodea a los aspectos monetarios de la política. Pero existe poca evidencia de que los costos hayan sido limitados o reducidos. Tampoco parece que los planes de subsidio hayan promovido una mayor participación popular, o facilitado la entrada de nuevas agrupaciones a la palestra electoral. No obstante, algunos estudios han demostrado que los controles han ido generalmente en beneficio de los que van a la reelección y de los partidos establecidos, y que han fomentado los procesos internos de centralización y burocratización. Existen evidencias en Canadá, Alemania Occidental, Suecia, Finlandia, Austria e Italia, que indican un crecimiento sustancial en el staff pagado de las organizaciones de partido a raíz de la existencia de subsidios públicos. Las técnicas de campaña son cada vez más sofisticadas, pero la creciente dependencia de la experiencia profesional ha disminuido el nivel medio de los líderes y ha reducido a los militantes a tareas rutinarias. La variedad y complejidad de los procedimientos exigidos para acatar los controles ha expandido el rol de los funcionarios pagados de los partidos y fortalecido la tendencia hacia la burocratización. Las experiencias de Finlandia, Italia, Alemania Occidental, Austria y Canadá, en general de-

muestran que los controles y subsidios robustecen las organizaciones centrales de partido respecto de los partidos locales y refuerzan la posición de los grupos dominantes dentro del liderazgo contra *las* facciones minoritarias y sus cabecillas.

Esta tendencia se ve contrarrestada en donde los órganos de partidarios locales y regionales tengan acceso directo e independiente a los fondos de financiamiento público, como lo hacen en Suecia, o donde los candidatos a nivel local o nacional reciben apoyo directo, independiente de los canales centrales del partido. El federalismo también reduce la dependencia de las regiones del centro, proporcionando una fuente de apoyo y alternativa proveniente de los tesoros provinciales o de cada estado. La autonomía del partido provincial o local también puede fomentarse mediante reglamentos tales como los vigentes en algunas provincias canadienses, que prohíben o limitan severamente los traspasos intrapartidos del nivel federal a provincial o de una a otra provincia. En Estados Unidos el énfasis en candidatos individuales ha contribuido a desgastar la cohesión interna del partido. Mientras que en Canadá el crecimiento de los subsidios provinciales y los proyectos de control han debilitado los ya frágiles lazos entre los partidos federales y los provinciales.

Los controles y subsidios se inclinan a favor de los que están en el poder y los partidos que han obtenido representación en la asamblea legislativa. Al examinar sus efectos, encontramos que el contraste principal no está entre los grandes y pequeños partidos o candidatos independientes en la palestra electoral, sino que entre los que están "dentro" y los que están "fuera", sin tomar en cuenta la orientación ideológica. Más que promover la apertura, la legislación, las limitaciones para recibir subvenciones y la estructuración de entes reguladores, tienden a imponer coacciones sobre la formación de nuevos grupos políticos y su participación durante el proceso electoral; en Estados Unidos las leyes favorecen claramente a los que están en el poder. Su impacto combinado sugiere que un cuarto motivo sirve de fundamento para su establecimiento; específicamente, el deseo de los legisladores de estabilizar el sistema de partidos y afianzar la posición electoral de grupos consolidados. El resultado ha sido la cristalización de las relaciones externas e internas de los partidos, la creciente rigidez del sistema de partido y la menor capacidad de reacción ante grupos sociales emergentes y las nuevas exigencias políticas. La consecuencia bien puede ser la verdadera alienación de las virtudes del proceso electoral que las reformas supuestamente debían evitar<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Para un análisis más detallado de los problemas planteados en esta sección, ver Khayyam Z. Paltiel, "The Impact of Election Expenses Legislation in Canadá, Western Europe, and Israel", en Herbert E. Alexan-

Al principio de su magistral estudio del dinero en la política. Alexander Heard señalaba:

"Como todos los que participan en la política, aquellos que proveen y utilizan dineros de la campaña pueden, y a menudo lo hacen, emplear su influencia política. La influencia, en su más amplio sentido, es esencial para el gobierno representativo. La sensibilidad de los políticos hacia factores que afecten el resultado de las elecciones es la fuente del gobierno responsable y sensible. Los políticos están tan alertas a las contribuciones financieras para su éxito como a otros tipos de ayuda. Un más profundo entendimiento de los medios para obtener dinero político significa un mayor entendimiento del gobierno representativo ...

"Los partidos políticos funcionan como órganos de conexión que unen al gobierno con el resto de la sociedad. Ellos son la principal forma de organización intermedia que vincula al ciudadano y sus grupos especializados con los foros de adopción de decisiones del gobierno. En sí, los partidos políticos otorgan complejos y sensitivos canales, a través de los cuales se expresan los intereses y buscan representación en el gobierno. Estos canales son frecuentemente sutiles e indirectos transmisores de las exigencias, puntos de vista e ideales de los ciudadanos afectados. Pero no sólo sirven como conductos reguladores de las presiones políticas; también actúan como cedazos que separan los asuntos importantes de aquellos que son prescindibles y que arbitran entre exigencias antagónicas.

"Los procesos de financiamiento político constituyen un conjunto de mecanismos mediante los cuales se adquiere la representación política"<sup>17</sup>.

El remanente de una obsoleta ideología individualista tiende a ocultar el hecho de que el caudal de fondos al sistema de partidos refleja la estructura social y económica de la sociedad. En una cada vez más compleja y diferenciada sociedad industrial existe una tensión constante entre los intereses de los grupos organizados, que poseen la mayor parte de los recursos técnicos, materiales y monetarios necesarios por los partidos, y el principio "un hombre, un voto", en el cual subyacen los sistemas democráticos. Las restricciones legales por sí solas no van a eliminar las exigencias de grupo ni reducir las necesidades de los partidos. El conflicto es en sí la materia constitutiva misma de la política democrática.

der, ed. *Political Finance* (Beverly Hills and London: Sage Publications, 1979), pp. 15-39.

<sup>17</sup> Heard, *Costs of Democracy*, pp. 11-12.

## Bibliografía

- Alexander, Herbert E. *Financing Politics: Money, Election, and Political Reform*. Segunda edición, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980.
- . *Financing the 1976 Election*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1979.
- Alexander, Herbert E., editor. *Political Finance*. Beverly Hills and London: Sage Publications, 1979.
- Campana, André. *L'argent secret: le financement des partis politiques* (Dinero secreto: financiamiento del partido político). París: Arthaud, 1976.
- Heard, Alexander. *The Costs of Democracy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1960.
- Heidenheimer, Arnold J., editor. *Comparative Political Finance: The Financing of Party Organizations and Election Campaigns*. Lexington: D. C. Heath, 1970. (Contiene capítulos sobre Alemania Occidental, Gran Bretaña, Escandinavia, Estados Unidos, Canadá, Asia y Latinoamérica).
- Heidenheimer, Arnold J. y Langdon, Frank C. *Business Associations and Financing of Political Parties: A Comparative Study of the Evolution of Practices in Germany, Norway and Japan*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1968.
- The Houghton Report. *Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties, Cmd. 6601*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1976.
- Leonard, Dick. *Paying for Party Politics: The Case for Public Subsidies*. Broadsheet, vol. 41, N° 555. London: Political and Economic Planning, 1975.
- Malbin, Michael J., editor. *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1979.
- Overacker, Louise. *Money in Elections*. New York: Macmillan, 1932.
- Paltiel, Khayyam Z. "Canadian Election Expense Legislation: Recent Developments". En *Party Politics in Canadá*, editado por H. G. Thorburn, 4ª edición, Scarborough, Ont.: Prentice-Hall, 1979.
- . *Party, Candidate, and Election Finance: A Background Report*. Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1977.
- . *Political Party Financing in Canadá*. Toronto: McGraw-Hill, 1970.
- Paltiel Khayyam Z. *Committee on Election Expenses. Studies in Canadian Party Finance*, Ottawa: Queen's Printer, 1966.
- Pollock, James K. *Money and Politics Abroad*. New York: Alfred Knopf, 1932.
- . *Report of the Committee on Election Expenses*. Ottawa: Queen's Printer, 1966.
- Rose, Richard y Heidenheimer, Arnold J., editores. "Comparative Political Finance: A Symposium". Un número especial del *Journal of Politics* 25:3, pp. 643-811.
- Schleth, Uwe. *Partei Finanzierung* (Financiamiento del partido). Meisenheim: Hain, 1972.



- Valitutti, Salvatore y Ciaurro, Gian Franco. *Contro il finanziamento pubblico dei partiti* (Contra el financiamiento de los partidos). Rome: Bulzoni Editore (¿1975?).
- Von Vierrege, Henning. *Parteistiftungen: Schriftenreihe zum Stiftungswesen* (Fundaciones de partido: serie de publicaciones sobre la naturaleza de las fundaciones), vol. 11. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1977.