

DINERO Y POLÍTICA. LA CUADRATURA DEL CÍRCULO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA*

RESUMEN: El tema del financiamiento de los partidos políticos requiere en el fondo de un análisis de la relación entre dinero y política. El autor examina algunas de las consecuencias políticas del financiamiento de las campañas de los partidos políticos y hace referencia a la necesidad de un sistema que dé trato equitativo a todos los partidos. Además, discute un problema más de fondo, que es el de los costos cada vez más elevados de las campañas, y los riesgos que esto plantea en términos de corrupción. Finalmente, alude a la necesidad de que la agenda de la reforma electoral en América Latina enfoque su atención en este problema.

ABSTRACT: The topic of political parties' financing requires in the last instance an analysis of the relationship between money and politics. The author of this essay examines some of the political consequences of political campaigns' financing, and refers to the necessity of creating a system capable of delivering equal treatment to all parties. In addition, he discusses a deeper problem, which is the increasingly high costs of campaigns, and the risks that the latter imply in terms of corruption. Finally, the author refers to the convenience of focusing the agenda of electoral reform in Latin America towards this crucial topic.

* Coordinador del Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica; presidente de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala y secretario del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

SUMARIO: I. *Democracia y dinero. Marco del debate.* II. *Política y empresarios.* III. *Anomia y corrupción.* IV. *Crisis de los partidos.* V. *Tendencias de la reforma.* VI. *Reflexiones finales.* VII. *Bibliografía escogida.*

I. DEMOCRACIA Y DINERO. MARCO DEL DEBATE

En la campaña electoral de 1999, en un pequeño país de Centroamérica, Guatemala, donde el cuerpo electoral es de cerca de cuatro millones de votantes, los partidos son reacios a dar cuenta de sus costos y gastos. Víctor Borge, fundador de la firma Borge y Asociados, quien realiza las encuestas más confiables en la región centroamericana, afirma que el Partido de Avanzada Nacional —derechista en el gobierno— dice tener “cuatro millones de dólares para la campaña, o sea que deben tener ocho”; el Frente Republicano Guatemalteco —el más importante de la oposición— “debe tener un presupuesto de seis millones de dólares”; sabemos —indica Borge— que “una campaña ganadora en Guatemala cuesta, mínimo, cinco millones de dólares”; sólo para lograr que “los conozcan, necesitan una inversión de radio y televisión durante el primer mes que anda entre 500 y 800 mil dólares”.¹ Y un candidato presidencial que se retiró de la campaña afirmó que lo hizo por la imposibilidad de captar recursos económicos, ya que puso como condición, que no fue aceptada, que no se diera dinero en secreto y que al “final de la campaña se hiciera un informe público de quiénes donaron y cuánto dieron”; también denunció que recibió ofertas de dudosa procedencia, y porque tuvo dudas “no las acepté, y por eso me reservo los nombres”.² Según las estimaciones de expertos se espera “una inversión global

1 “La encuesta. Entrevista con Víctor Borge, fundador de la firma Borge y Asociados”, *El Periódico*, Guatemala, lunes 21 de junio de 1999.

2 “La ley electoral debe reformarse. Entrevista: Óscar Clemente Marroquín”, *Prensa Libre*, Guatemala, 25 de julio de 1999.

de más de cien millones de quetzales (equivalente a unos veinticinco millones de dólares), los cuales se lanzan a la pecera electoral sin ningún tipo de control".³

Y esta es la situación que se viene acumulando desde hace varios años. Eduardo Posada Carbo indica que el costo de la campaña presidencial de los Estados Unidos de 1996 fue de 800 millones de dólares. De acuerdo con la revista *Fortune*, la pasada elección de los Estados Unidos ha sido la más cara de la historia de ese país, si no de todo el mundo, ya que fueron 2000 millones de dólares que se gastaron, de los cuales 250 fueron contribuciones sobre las cuales no existen límites. En la investigación oficial llevada a cabo por la Comisión del Congreso y por la fiscal Janet Reno, se evidencia que en esa campaña se derrumbó el sistema de límites a las contribuciones electorales y la plena revelación del origen de las mismas, en ambos partidos, y que llegaron contribuciones del extranjero, sobre todo de corporaciones asiáticas con el objeto, según apunta reciente estudio, de "lograr influir en la política que la Casa Blanca adoptase en relación a esa región".⁴

Y la tendencia es común al resto de Latinoamérica. El Partido Justicialista en Argentina reconoció que en la campaña de 1995 había efectuado un gasto general de 13,775.876 dólares. Y Daniel Sabsay llama la atención acerca de que los datos oficiales no reflejan la realidad. En relación a la campaña de 1989, se detectó que los fondos de origen conocido (aporte del Fondo Partidario Permanente y aporte de legisladores), sumaban para el Partido Justicialista, 1,832.300 dólares, pero la inversión en publicidad de ese mismo partido fue de 4,428.446, de lo que se deduce que los fondos de origen desconocido fueron 2,596.146 dólares. E igualmente

³ "Costos de campaña. Gastarán a manos llenas. Nadie les cuenta las costillas", *Prensa Libre*, Guatemala, 15 de junio de 1999.

⁴ Zovatto, Daniel, "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en varios autores, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. XXV.

para la Unión Cívica Radical, los fondos de origen establecido fueron de 1,747.000, pero la inversión en publicidad fue de 5,996.221. El diputado democristiano chileno Andrés Palma confiesa que gastó 13 millones de pesos en su campaña de 1993; que su adversario del distrito, Jaime Orpis, cerca de ciento cincuenta millones y su compañero de lista del Partido por la Democracia, Guillermo del Valle, casi cien. Y aterrado, Palma se pregunta y nosotros lo acompañamos: "De dónde saltan tantos recursos", ¿Quién los paga y a cambio de qué?

En México, con partido hegemónico en ese entonces, el gasto de los partidos se manifestó muy desigual. En el *Informe del Instituto Federal Electoral* de 1994 se consigna en una de sus conclusiones que

el aspecto más relevante a destacar es la notable disparidad que prevaleció entre las erogaciones efectuadas por el Partido Revolucionario Institucional y los recursos invertidos por el resto de los partidos... El estudio comparativo permite acercarnos con toda precisión a estas condiciones de desigualdad en las que se desenvuelve la competencia de los partidos; se dice que para la elección de diputados, un solo partido gastó el 81.2% de los gastos totales, mientras que los otros ocho contendientes, en su conjunto, erogaron el 18.8% restante.⁵

En el más reciente escándalo sobre esta temática, el ex-banquero Carlos Cabal Peniche, acusado de fraude y detenido en Australia, admitió haber conspirado con funcionarios del partido oficial para realizar donaciones ilegales, equivalentes a cuatro millones de dólares para la campaña del presidente Ernesto Zedillo; y el presidente del partido en una entrevista admitió que Cabal donó quince millones de dólares al partido oficial en 1993 y el equivalente a 294 mil dólares a la campaña del doctor Zedillo, pero negó que

⁵ Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre los informes de gastos de campaña de los partidos políticos, 7 de abril de 1995.

Cabal hubiera ordenado el pago de cuatro millones de dólares a través de sus bancos.

Se estima que la campaña presidencial de República Dominicana de 1996, fue de 21.4 millones de dólares, cifra aproximada, porque ninguno de los partidos informa sobre gastos y tampoco la Junta Central Electoral.

El tema del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas, pues, constituye la "caja negra" del tema mayor de la participación política. En el fondo, se relaciona con el análisis del tema del poder, y por eso "está vinculada a los *Arcana imperii*", como apunta Humberto Njaim, siempre indescifrables. Posiblemente por esto, como en el tema en general, siempre quedarán franjas grises que no se aclararán completamente y que estarán en permanente cuestionamiento. Es en momentos agudamente críticos cuando se ponen en planos analizables. Especialmente, cuando la crudeza del conflicto desemboca en escándalos que no pueden mantenerse entre bastidores e irrumpen en los escenarios, desbordando a todos los espectadores.

Paradigmático es el caso de Italia, donde todo el sistema de partidos y el histórico y ejemplar experimento de gobierno del centro-izquierdista se vino al suelo y arrasó con dos de los grandes partidos de la post-guerra, la Democracia Cristiana y el Partido Socialista. Y en los procesos de liberalización y democratización que se produjeron en la década pasada en América Latina, la relación del financiamiento con la discutible conducta de los políticos en activo ha producido una dinerocracia que pone en peligro no sólo el sistema tradicional de partidos, sino la propia existencia del régimen democrático constitucional que ha erosionado su legitimidad.

En ese contexto, el tema del financiamiento de los partidos políticos en el fondo es el análisis de la relación entre el dinero y la política, y hace relación con el aumento inusitado de los costos de participación, los mecanismos de recaudación de fondos indispensables para una campaña adecuada, las consecuencias que trae la canalización de recursos,

y finalmente los tipos de retribución que en caso de triunfo los políticos convertidos en funcionarios deben cumplir para pagar los favores realizados por los financistas, que no siempre se dedican a actividades lícitas.

Un enfoque jurídico-institucional con visión de ciencia política se hace necesario para estudiar el tema. En el fondo, se trata de estudiar los problemas del trato igual y equitativo para todas las corrientes políticas; el debido respeto a la oposición y a los grupos pequeños; la garantía de una libre competencia electoral; la relación entre el costo de las elecciones y el derecho de participación política; la transparencia en las fuentes de donde se originan los fondos; el posible condicionamiento de las contribuciones privadas y externas; la obligación de rendición de cuentas y su debido control; el límite del tiempo y costo de las campañas; y el equitativo tratamiento a los diversos contendientes en la publicidad y la propaganda.

En un enfoque propiamente politológico se examina la financiación en sus consecuencias políticas. El problema no tiene que ver solamente con la necesidad de un trato equitativo —igual y equilibrado— a todos los actores políticos, sino también con algo posiblemente más complicado que es la relación entre los costos cada vez más altos, que inciden en los problemas de la financiación. Este desmesurado gasto electoral ha conducido a una búsqueda desesperada por recursos sanos e insanos de grupos privados, algunos de normal moralidad en el mundo de los negocios, pero muchos de ellos relacionados con la delincuencia organizada, el narcotráfico, el lavado de dinero y las contrataciones irregulares. Por supuesto, en estos casos los aportes no son inocentes sino tratan de condicionar a los futuros gobernantes en parlamentos, municipios, ministerios, tribunales y policías. Y también en lograr tráfico de influencias para obtener contrataciones del Estado. A Charles Keating, jefe de la compañía de ahorro estadounidense, Lincoln Saving and Loan, le preguntaron si los 1.3 millones de dólares que había donado

a las campañas de cinco senadores, habían influenciado su conducta, y contestó secamente: "Eso espero".

La investigación sobre algunos casos en situaciones límite ha desatado los escándalos a los que nos tienen acostumbrados los medios de comunicación, lo que abona en el cuestionamiento generalizado a la clase política de América Latina, atenazada por la acusación de falta de "buen gobierno" y corrupción, lo que produce una falta de legitimidad de todo el sistema. La aparición de *outsiders*, movimientos espontáneos, añoranza por ejercicio autoritario del poder, aumento del abstencionismo electoral, desencanto, desconcierto, y graves crisis de gobernabilidad son síntomas de un desarreglo generalizado que alimenta un rechazo de los partidos a la participación política y a la política, en general, lo que erosiona en su conjunto al régimen democrático.

Las respuestas de: a quién, qué y cómo se financian los partidos, forman el marco de la temática. Si se financia sólo las campañas electorales o la actividad permanente de las agrupaciones. Si ese financiamiento es público o privado, interno o externo, o mixto. Si apoya la estructura nacional o local de los partidos o ambas, y si el trato que se da a los partidos grandes y pequeños es igual.

El reconocimiento constitucional de los partidos es reciente en América Latina, donde se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo europeo. En una primera fase, la actitud de los constituyentes fue semejante a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos. Estaban dominados por el mismo temor al "peligroso vicio... del espíritu de partido" que informaba a los padres fundadores y en general a los cuerpos intermedios que se colocaban entre el Estado y los ciudadanos, depositarios de la soberanía. Los primeros constituyentes consideraron a los partidos como facciones, "perniciosas siempre en un estado libre". En una segunda fase y con motivo de la ampliación del catálogo de derechos individuales que recogieron las constituciones liberales del siglo pasado, se incor-

poró el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas y formalizaba limitaciones a las organizaciones religiosas, al constitucionalizar un punto programático de la reforma liberal en algunos países, especialmente en México y Centroamérica. Y basados en ese amparo constitucional, los viejos partidos históricos y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benemérita paciencia del poder público. El paso al reconocimiento expreso se dio con la promulgación de las constituciones de post-guerra que fortalecieron los principios del constitucionalismo social. Aunque se produjo una tergiversación en su tratamiento. Algún autor se dolía de la conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos políticos, ante la actitud reacia de los constituyentes y legisladores para reconocerlos. Pero pronto apareció una nueva conspiración producto del régimen de exclusión política que se implantó en la región. Una conspiración de la manipulación constitucional y legal. Una actitud maximalista, en el sentido de un tratamiento cuidadoso y extenso del régimen partidario, que en gran medida se orientó a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejaban una encubierta intención limitativa, que dejó en manos de los gobiernos a través de órganos específicos electorales de control, la decisión sobre la existencia misma de los partidos y naturalmente de su actividad. Todo ese marco legal se construyó para controlar la vida partidaria y para mantener un régimen de pluralismo restringido, que impidió la participación de la oposición y, en situaciones límite y reiteradas, se usó para controlar los escrutinios y realizar fraudes electorales. Los procesos de transición que se iniciaron en la década pasada condujeron a la promulgación de nuevas constituciones o a reformas sustanciales de las existentes en las que se reconoció el pluralismo y se dio fin al régimen de exclusión, reconociendo en algunos casos

a los partidos su calidad de organismos de derecho público, como entes auxiliares del Estado.

Esta calidad justifica la existencia de un financiamiento público para los partidos por la función que realizan, argumento que se fortalece al considerar que este tipo de apoyo hace posible una competencia equitativa y los preserva de la influencia negativa de los grandes intereses económicos privados. Por otra parte, si se considera que son instituciones representantes de la voluntad popular, se concluye que deben ser financiados directamente por los ciudadanos miembros o simplemente simpatizantes sin restricción, y que el financiamiento público podría condicionar esa situación.

La regulación es reciente y en general se orienta a preservar ciertos principios de la democracia liberal. Entre ellos:

1. El de la *igualdad*, que pretende que los participantes en la competencia política tengan un trato equitativo, en cuanto a la ayuda pública o privada, y también en cuando a fijar la duración de las campañas.
2. La *independencia* de las fuerzas políticas, no sólo del Estado, sino también de los grupos de presión de carácter privado, vigilando el origen de las contribuciones, la publicidad de los ingresos y el control del gasto.
3. Libertad de expresión en el nivel de la participación de las organizaciones y del *derecho de información*, en el nivel de los ciudadanos, lo que tiene que ver con el contenido de la propaganda y publicidad.

El marco jurídico que se ha establecido en diversas legislaciones, con mayor o menor amplitud, se refiere a las prestaciones que se otorgan a los partidos y a las limitaciones que se establecen en su captación y uso. Dichas prestaciones pueden ser proporcionadas por el Estado, y consistir en dinero entregado directamente con diversas modalidades, para cubrir los gastos de la actividad permanente o sólo electoral de los partidos, o en una ayuda indirecta que se logra, po-

niendo a disposición de las fuerzas políticas los medios de comunicación para su propaganda e información, proporcionando locales públicos para la realización de sus actividades, y concediéndoles ciertas prerrogativas económicas, como exenciones fiscales o facilidades para la administración de sus fondos. También el financiamiento puede provenir de fuentes privadas, caso en el cual las legislaciones se refieren al origen de los fondos, prohibiendo las donaciones anónimas, fijando montos tope en relación con el financiamiento público, y regulando las donaciones del extranjero.

Las limitaciones, por otra parte, pueden referirse al aspecto económico-financiero y a otro propiamente organizativo. Así, en cuanto al primer aspecto, se pueden fijar topes de tiempo y gasto en las campañas, límites al monto que se puede recibir; y en cuanto al segundo aspecto, se puede regular el periodo de la propaganda y campaña, los requisitos que deben cumplir los partidos para realizarla, regulación sobre el contenido y la forma de la propaganda electoral y permanente.

En general, el marco legal se refiere a los aportes, públicos o privados; a las limitaciones relativas al origen, monto y transparencia del financiamiento privado; y finalmente a los mecanismos de auditoría y control de esta captación y gasto.⁶

Y en el análisis del mismo se debe poner atención en aspectos importantes, entre ellos los siguientes: identificación

6 Análisis globales sobre la regulación pueden verse en Castillo, Pilar del, *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI, 1991; Castillo, Pilar del, y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998; *La legislación electoral de Iberoamérica: un análisis comparado*, Madrid, Ministerio del Interior y Agencia de Cooperación Internacional, 1992; *Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de 17 países latinoamericanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1994; Navas Carbó, Xiomara, "La financiación electoral en América Latina. Subvenciones y gastos", en varios autores, *Tratado de derecho electoral comparado latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; Schefold, Dian, "Financiamiento de los partidos políticos. Análisis comparado", en Thesing, Josef y Hofmesiter, Wilhem (eds.), *Partidos políticos en la democracia*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, 1995.

de los sujetos pasivos (partidos, comités cívicos, candidaturas independientes, coaliciones, etcétera), con el propósito de establecer los requisitos para ser objeto de financiamiento y la equidad en su otorgamiento; el objeto de la financiación no sólo para las campañas sino para el trabajo ordinario de las organizaciones y su destino para formación cívica y fortalecer cultura política; el acceso equitativo a los medios de comunicación estatales y privados, distribuyendo tiempo y espacio para garantizar el principio de igualdad en la competencia; la oportunidad en que se otorga la ayuda para garantizar también equidad y fortalecer el funcionamiento de los partidos; y los controles y las sanciones con el fin de garantizar la transparencia de los actos de la participación política en general.

Dentro de la crisis general, ya muy comentada, de los partidos políticos, éstos continúan con tres fuentes principales de recursos: La estatal; en la casi mayoría de los países, la llamada deuda política, que es una suma proporcional a los votos obtenidos en las elecciones, que de hecho se ha convertido en una colaboración subsidiaria. Los aportes de los afiliados y simpatizantes que cada vez se reducen más por la deserción de la participación política como conducta generalizada; el viejo y hermoso voluntariado de los partidos ha desaparecido por completo y se requiere contratar servicios de mercenarios que muchas veces son profesionales que le sirven a todos los grupos. Y los aportes privados de origen variopinto, cuyo origen es desconocido, por anónimo, y cuya transparencia es muy cuestionable. Los propios candidatos, a espaldas de la organización partidaria, hacen su propio banco de captación; todo ello sin ningún tipo de control, lo que configura una zona oscura y muchas veces delincuencial ajena a toda auditoría, y por supuesto a sanciones, ampliando el margen de impunidad que recorre las democracias contemporáneas.

II. POLÍTICA Y EMPRESARIOS

La relación entre los políticos y los empresarios se ha tornado necesaria y perversa. Un presidente norteamericano se dolía de lo degradante y desgastante de la tarea de obtener dinero para la campaña. Y en América Latina seguramente es más deleznable esta tarea, dado el sentido corporativo de la actividad del Estado en los últimos años. Linda esta actividad con zonas grises, como son el clientelismo, los conflictos de intereses, el tráfico de influencias, las contrataciones de obras y servicios del Estado, y los compromisos poco transparentes en beneficio de intereses particulares. Lejano es el intento de regular el fenómeno. Teodoro Roosevelt propulsó una legislación drástica que prohibiera las donaciones de las empresas para fines políticos y se promulgó legislación desde 1907 hasta 1966. En dicha legislación, según la Comisión Federal Electoral, se trató de "limitar la influencia desproporcionada de las personas ricas y de los grupos de intereses especiales sobre el resultado de las elecciones federales. Regular los desembolsos para las campañas de los candidatos a cargos federales. Exigir la divulgación del financiamiento de las campañas para que no se cometieran abusos".⁷ Es la legitimidad de todo el sistema el que se pone en juego y se trata de preservar.

Es dominante la tendencia a la financiación pública en América Latina, pero la financiación privada sigue siendo la más importante fuente de alimentación política. Y esto hace necesaria una regulación de la relación entre la actividad empresarial y la actividad política. El claro intento de los empresarios y del sector privado, en general, de influenciar las políticas públicas participando en la actividad política, hace necesario su control y sometimiento a las reglas de lo público. Esa participación no es inocente y persigue obtener políticas públicas favorables a sus intereses.

⁷ *Boletín Informativo de la Comisión Federal Electoral*, Washington D. C., agosto de 1993.

Esta participación sin controles pone en peligro el sistema democrático, porque al favorecer a determinados partidos —en general proclives a los intereses privados— se rompe el principio de igualdad indispensable para una representación democrática y desaparece el voto igual, aunque sea universal y secreto. Como decía algún analista electoral, no hay campañas derrotadas, sino empobrecidas. Y ésto además, estimula la deserción de muchos de los mejores líderes y agrupaciones que se resisten a aceptar estas indeseables reglas del juego; y que, por lo demás, tampoco son convocados, concentrándose en una negativa marginación.

Hay otro elemento que debemos recordar. Los donantes apoyan no sólo a un partido, sino a todos los posibles ganadores según las encuestas y su propio análisis, para garantizarse la futura gestión pública, lo que deja indefenso al solitario elector que no tiene más que la fuerza de su voto, frente a unos partidos que no presentan claros programas de gobierno, sino declaraciones generales que no comprometen su eventual gestión de gobierno.

Ante una competencia celebrada en estas condiciones, cabe preguntarse: ¿A quién representan los funcionarios electos? Aquí aparece claro el “poder invisible” a que se refiere Norberto Bobbio. Porque esta catarata de dinero no sólo influye el día de las elecciones en forma directa por medio de cruda compra de votos —que increíblemente aún se produce en algunos países— sino indirectamente en el desarrollo del gobierno que se integra, influyendo en la toma de decisiones de los nuevos equipos de gobierno. Se produce en la línea menos comprometida un fácil acceso a los nuevos funcionarios, lo que de por sí ya es importante, dada la desmesura de la administración y su influencia; pero en zonas más espinosas y oscuras, la retribución se produce en asuntos de gran responsabilidad que lindan con la corrupción y la delincuencia: omisión o emisión de legislación con dedicatoria, exenciones fiscales, fijación ilegal de aranceles y tarifas, y componendas en contrataciones de obras y servicios

públicos. Se ha hecho evidente que cuando se producen proyectos de reforma económica de orientación neo-liberal, en el amplio campo de la permisividad que se ha establecido, se produce una relación entre los empresarios —de viejo y de nuevo cuño— y los políticos, que abre la puerta a un descarado tráfico de influencias.

Por otra parte, en los últimos años se da un fenómeno nuevo. El sector empresarial no sólo pretende influir en las decisiones, buscar retribución a sus inversiones en el proceso político, sino exige ser incorporado al cuerpo gubernamental en cargos de representación popular en el Parlamento y en el Ejecutivo. En la costosa campaña del presidente Leonel Fernández, de República Dominicana, varios empresarios aceptaron “ser la cabeza visible” de un grupo que financió el proceso, y al triunfar, uno de ellos, Diandino Peña fue nombrado secretario administrativo de la Presidencia, y el otro, José Manuel Bonetti, secretario de Industria y Comercio. En algunos países —muchos centroamericanos— con el triunfo de partidos conservadores de base empresarial se está gobernando con un crudo pacto entre empresarios y sus gerentes, a espaldas de los intereses de la mayoría de la población. Parlamentarios, ministros, viceministros y directores generales son grandes empresarios, ejecutivos de cámaras de comercio e industria, a veces, incluso, con sobresueldos pagados por sus propias empresas. La mixtificación es evidente y es natural que se sospeche de algún conflicto de intereses en su gestión de gobierno. Los intereses corporativos han dejado de necesitar de intermediarios.

En este proceso se produce una “privatización” del Estado y se pone en peligro el proceso de democratización y la propia gobernabilidad. Una región

como la nuestra, acostumbrada a concebir el manejo del Estado en función de los intereses corporativos no va a reaccionar de la noche a la mañana para quitarse de encima la hipoteca que sobre el sector público han disfrutado los intereses particulares y de grupo. Si no se rompe el círculo vi-

cioso de los pocos y grandes intereses económicos financiando la actividad política para poner en marcha políticas públicas que no lesionen su conjunto específico de intereses, continuaremos ampliando la brecha de desigualdad de oportunidades e inequidad que marca indeleblemente el desarrollo reciente de nuestra región.⁸

III. ANOMIA Y CORRUPCIÓN

Este permisivo dispositivo de canalización de dinero sin control ha permitido que la corrupción penetre en la actividad política libremente. Los medios nos tienen acostumbrados a los periódicos escándalos. Humberto de la Calle, antiguo registrador electoral, nos recuerda que hasta hace poco, la truculencia electoral era difícilmente sancionada y aún hoy no lo es en la medida requerida; recuerda que se pensaba que cierta dosis de fraude electoral era propio de las campañas electorales y que “todo esto hacía parte de la picaresca política”. Pero, picaresca o no, buen humor o no, el régimen y las instituciones se resienten, el modelo democrático se resquebraja y los ciudadanos, cada vez más hastiados y desencantados de todos y de todo, pasan a la acción y abandonan la pasividad imponiendo acciones de castigo.

La corrupción en este campo se entiende

para decirlo con palabras de Landfried, “el mal uso y el abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho”. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios que se realizan en forma encubierta y/o ilícita a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior.⁹

8 Carrillo Flores, Fernando, “La financiación de la política en América Latina”, *Red de gobernabilidad y desarrollo para América Latina*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD, Documento 99-04-28.

9 Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 4, p. XXII.

Y sus manifestaciones son de múltiples cabezas.

La infiltración de las mafias en las campañas han sido documentadas hasta judicialmente en los últimos años, siendo los casos de Italia y Colombia los más publicitados. Pero por todos lados el asunto aparece, aunque en la mayoría de los países la investigación no llega a sus últimas consecuencias, por un encubrimiento cómplice de los propios actores. En España, la Comisión Parlamentaria de investigación del caso Flick concluyó que no hubo evidencias sobre el financiamiento externo del consorcio alemán; en Bolivia, la dirección de Acción Democrática Nacionalista expulsó a un importante dirigente por las sospechas de su relación con el narcotráfico, y el ex-presidente Jaime Paz Zamora se retiró temporalmente de la vida política, ante la denuncia de un narcotraficante de haber apoyado las campañas del partido; en el Perú, en 1980, Carlos Lamberg, vinculado al partido Aprista, fue procesado y sentenciado judicialmente por narcotráfico; y en la última campaña presidencial en Guatemala, los dos grandes partidos se acusaron mutuamente de haber recibido ayuda del narcotráfico y del contrabando organizado, sin que se investigaran estas afirmaciones.

Y esto ha unificado una opinión en favor del control que los protagonistas en la mayoría de los casos se resisten a establecer formalmente y a aplicar adecuadamente donde se ha reconocido. Es muy reveladora la respuesta a la Consulta Popular de 1977 en el Ecuador; se convocó a la ciudadanía a expresarse sobre la siguiente pregunta: "Esta Ud. de acuerdo en que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?". Y el sesenta por ciento de la votación válida se pronunció favorablemente.

IV. CRISIS DE LOS PARTIDOS

Se hace necesario ampliar la reflexión sobre la situación de los partidos en los actuales procesos de transición y consolidación, en relación con su financiamiento. Éste va aparejado al reconocimiento constitucional al que nos referimos antes. Con excepciones que los consideran como entes auxiliares del Estado, en general se les considera como asociaciones privadas que realizan funciones públicas o de interés general. Es la tesis que formuló el Tribunal Constitucional Español en conocida sentencia del año ochenta y uno, en la cual consideró que los partidos contribuían a la formación y manifestación de la voluntad popular, lo que los convierte en organizaciones sociales con relevancia constitucional.¹⁰ En el Salvador, el artículo 85 de la Constitución de 1984 estableció que “el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”, con lo cual se instituyó el monopolio de la representación en favor de los partidos, y en Guatemala y Honduras se les considera como instituciones de derecho público de carácter constitucional.¹¹

En su origen, los partidos se constituyen como asociaciones de ciudadanos sin ninguna intervención del Estado, y en este caso no existe ni se conciben regulaciones sobre su financiamiento. Pero al constitucionalizarse y establecer una relación con el Estado, la consecuencia natural es la regulación sobre diferentes cuestiones, entre ellas el financiamiento. El Estado “al asignarles a los partidos ciertas funciones,

10 “Los partidos políticos [tienen] carácter de organizaciones sociales con relevancia constitucional. [Son] formaciones sociales cuya libre creación y actuación garantiza la Ley Suprema... (STC 23/1984. FJ4o.)”. Rubio Llorente, Francisco, *Derechos fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*, Barcelona, Ariel, 1995.

11 García Laguardia, Jorge Mario, “Constitucionalización de los partidos políticos”, *Diccionario electoral*, San José de Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, pp. 155-161; del mismo autor, “Constitución y partidos políticos en Guatemala”, *Derechos humanos y democracia*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp. 159-181.

asume la responsabilidad de que los partidos puedan cumplir efectivamente esas tareas".¹² El financiamiento público aparece como natural, en busca de garantizar la independencia de los partidos frente a los intereses privados, proporcionar equidad en la competencia electoral y frenar el eventual financiamiento ilegal. Y en una vertiente opuesta se argumenta que la ayuda estatal quita responsabilidades a los dirigentes partidarios, burocratiza aún más las cúpulas de dirección, fortaleciendo su rigidez, aísla a los partidarios y simpatizantes de la organización, fomenta un exagerado multipartidismo perturbador, y distrae recursos estatales que debieran destinarse a otras prioridades. Por lo que se piensa en un sistema mixto de financiación con controles adecuados. Marc Carrillo, magistrado de la Junta Central de España, afirmaba que

en materia del financiamiento el Parlamento ha de responder con una ley que asuma las necesidades de los partidos en una sociedad democrática, en la que sin dejar de ser asociaciones privadas, ejercen funciones de relevancia pública... Quiere ello decir que desde el mantenimiento de un sistema mixto que, por tanto, no excluye la aportación pública, se hace necesario establecer unas condiciones mucho más abiertas para que, con el imprescindible requisito de la más completa publicidad sobre lo recibido, los partidos pueden nutrirse de aportaciones en cuantía adecuada a sus necesidades, procedentes de la iniciativa privada a través de vías diversificadas.¹³

12 Schefold, Dian, *op. cit.*, nota 6, p. 398.

13 *Registro civil y electoral en Iberoamérica*, Memoria del Seminario para Técnicos Gestores de la Administración Electoral de los Países Iberoamericanos en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, San José de Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1997. En un informe elaborado para Naciones Unidas, se afirma que "Siendo uno de los objetos principales de la Reforma (se refiere a la mexicana de 1996) ayudar a crear un sistema de partidos más plural así como unas condiciones de competencia más equitativas, el haber privilegiado el financiamiento público, en principio, parece una medida correcta y compatible con esa finalidad, por los efectos positivos que éste suele tener en disminuir la posibilidad de entrada de dinero ilegal, los actos de corrupción, así como la influencia desmedida de los grandes grupos económicos en las decisiones de los partidos. Pese a que no existe una fórmula ideal en cuanto a la combinación entre financiamiento público y privado, lo cierto es que la fórmula 90

Y el tema del financiamiento partidario se relaciona con uno mayor, que es el nuevo rol de los partidos en el proceso contemporáneo de anular el papel del Estado y privilegiar el libre proceso de las fuerzas del mercado sin ningún control. El ataque despiadado contra el Estado de bienestar, contra los derechos prestacionales de la segunda generación, ha limitado el "clientelismo horizontal" de las fuerzas políticas que intercambiaban prebendas para grandes sectores de la población a cambio de apoyo. Y en este proceso los partidos se han visto limitados en sus funciones y sustituidos por otras organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales que colaboran —conscientemente o no— en este proceso de desprestigio y destrucción del Estado; y los medios de comunicación que se convierten en actores políticos, muchas veces a su pesar, pero en general conscientemente controlados por los grandes intereses económicos privados, generalmente vinculados a los partidos conservadores. Una relación perversa entre una economía privada fuerte y sin controles y un Estado débil sin políticas sociales debilita el régimen de partidos y pone en peligro

a 10 en favor del financiamiento público luce excesiva, no habiendo antecedentes a nivel comparado latinoamericano de una relación tan marcadamente favorable a la subvención pública como la mexicana. Cabe advertir, sin embargo, como la experiencia comparada lo demuestra, que el financiamiento público no es la panacea, y que si bien puede coadyuvar en disminuir los vicios arriba apuntados, lo cierto es que no los elimina por completo. España e Italia son dos claros ejemplos de ello. En Alemania, por su parte, en los últimos años ha tenido lugar un intenso debate en el que se recogen razones importantes en contra de que los partidos dependan mayoritariamente del Estado. De ahí la importancia de evaluar, en el mediano plazo, los posibles efectos no deseados o perversos que podrían sobrevenir como consecuencia de una excesiva dependencia financiera del Estado, en particular, la eventual petrificación del sistema de partidos en favor de los más grandes, así como el peligro de que las fuerzas políticas devengan en partidos anquilosados con la consiguiente pérdida de contacto con sus adherentes. Por ello, esta marcada preeminencia del financiamiento público debe ser vista como una etapa transitoria, sólo justificada por la necesidad de crear condiciones más transparentes y equitativas de la contienda electoral, así como para ayudar a desarrollar un sistema de partidos más pluralista", *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, p. 39.

la democracia, si además se le agrega una política de privilegios para las cámaras empresariales y su sector, y otra que busca el debilitamiento del movimiento sindical, a través de la simple coerción o del ataque normativo que ha permitido la libertad de organizar varios sindicatos dentro de la empresa, lo que debilita su capacidad de influencia y negociación, sobre todo porque la corrupción, que corroe todo, también se ha enquistado en las dirigencias sindicales.

El cuadro se ensombrece cuando los partidos colaboran en este desastre institucional, con los vicios conocidos de su régimen:

1. La *partiditis* que conlleva la existencia de una gran cantidad de agrupaciones sin una verdadera orientación ideológica y sin base sociológica, que más que colaborar en un proceso de institucionalización, introducen elementos de dispersión y confusión en el régimen político; y que también se manifiesta en la indeseable división de los viejos partidos y en la pulverización de las corrientes históricas.
2. La *partitocracia* que consiste en la concentración y monopolización de las decisiones y designación de candidatos en pequeñas cúpulas de dirección partidaria que funcionan sin ninguna clase de controles.
3. El *patrimonialismo político* que se orienta a ocupar el poder como botín político y económico.

Y además existe poca participación popular. En muchos de los países, los gobiernos se esfuerzan en llamar a la población a participar políticamente. Partidos minoritarios de diversas tendencias no tienen organizaciones que les permitan presencia a nivel nacional. Se produce una canalización de recursos millonarios hacia partidos que se convierten en verdaderos aparatos acumuladores de votos, con desdibujamiento ideológico. Más que partidos, son máquinas captadoras de electores y no grupos organizados que plantean pro-

gramas de gobierno. Y por eso se da un entremezclamiento de los partidos, que nos presenta ese poco reconfortante espectáculo de “saltos ideológicos acrobáticos”, del que se dolía Sartori. En muchas ocasiones, la oposición y el gobierno son lo mismo. Las diferencias entre partidos desaparecen y sus programas —cuando los hay— y sus prácticas se asemejan mucho. Y se produce un patrimonialismo de la actividad política que se orienta a ocupar el poder como botín a repartir, un mercado de prebendas, un auténtico “mercado político”.

Y las campañas se convierten en costosísimos actos publicitarios, esencialmente a través de la televisión, con aplicación de técnicas específicas de *marketing*, y personalizando al máximo dichos actos, archivando la discusión sobre programas o puntos de vista generales sobre la dirección del Estado y la sociedad.

En los primeros años de las transiciones, el entusiasmo por el fin de los regímenes autoritarios hizo que el cuerpo electoral se volcara a las urnas y a las calles en apoyo a los nuevos gobiernos. Pero después del optimismo inicial se produjo un desencanto por la ineficacia para solucionar los problemas de la mayoría de la población envuelta en la inseguridad y la pobreza, que la avalancha neoliberal ha agudizado.

Lo anterior alimentó un desencanto contra los políticos y contra la política en general. Y todo esto explica que Fernando Carrillo Flores llame a los partidos “cadáveres sepultados de nuestras democracias”.

V. TENDENCIAS DE LA REFORMA

Fue en la década pasada cuando se colocó en primer plano a la reforma electoral y dentro de ella, el tema del financiamiento. Todo vinculado a los procesos de transición y abandono del autoritarismo. Se abrió paso la idea de una financiación pública derivada legalmente del reconocimiento constitucional de los partidos, y políticamente de la necesi-

dad de controlar las contribuciones privadas que primero desnaturalizaban la competencia democrática y después abrían la puerta a la corrupción y a la delincuencia organizada. Al presentar un proyecto de ley, el Consejo Nacional Electoral de Colombia en agosto de 1995 afirmó que

La relación dinero-política representa en las circunstancias actuales una cohabitación malsana y perversa, cualquiera que sea el origen de ese dinero, pues ella contribuye a deslegitimar el poder político, agravado ello por el cuestionamiento moral que significa la presunta infiltración de financiación procedente del bajo fondo de la criminalidad organizada.

En esta década, los proyectos de reforma se suceden ininterrumpidamente, en un proceso de "legislación interminable", como dicen los alemanes, con variados matices, pero de todos ellos se pueden identificar algunos temas recurrentes basados en algunos principios que uno de los proyectos identifica así:

1. Igualdad material, al buscar otorgar oportunidades equitativas a todos los contendientes en las justas electorales.
2. Favorabilidad, al proteger a las candidaturas de las fuerzas menores.
3. Proporcionalidad, al distribuir los aportes estatales en relación con el caudal electoral de los grupos.
4. Transparencia, al establecer mecanismos de control de la actividad político electoral en manos de los ciudadanos, con amplia publicidad y auditorías.

Y debemos recordar la prevención que Dieter Nohlen hizo hace muchos años y que hoy es generalmente compartida: que no hay fórmulas mejores en sentido absoluto, que no existen modelos ideales en materia electoral. Es la realidad y los requerimientos históricos específicos de cada momento y lugar los que determinan el marco de la regulación necesaria. Y debe tenerse presente qué objetivos se buscan, los

que, entre otros, pueden ser: el fortalecimiento del régimen de partidos, un mayor grado de transparencia en la constitución del poder político, la ampliación y profundización de la democratización de la actividad política, la claridad y honestidad en el origen de los fondos, la reducción de la influencia de los grupos de presión y los intereses privados, propiciar un equilibrio adecuado entre los partidos, evitar los abusivos costos de las campañas electorales, o incentivar la participación de los ciudadanos y su capacitación.

En el caudal de proyectos de reforma se pueden identificar algunos aspectos:

1. Financiación estatal parcial, en un sistema mixto, que trata de equilibrar los beneficios y las desventajas de los sistemas público y privado de financiación.
2. Preocupación, cada vez mayor, de imponer límites adecuados a la financiación privada, estableciendo prohibiciones a las donaciones de personas jurídicas.
3. Reducción de la duración de las campañas en busca de limitar el gasto.
4. Límites a los gastos de las campañas y equilibrio entre la financiación pública y privada.
5. Controles a la propaganda política en los medios de comunicación, la televisión, el radio y la prensa escrita. Se pretende lograr un acceso a los medios en condiciones de igualdad; la prohibición de propaganda "policionante"; fijar normas de la propaganda orientándola a la explicación de los programas; en casos límite, como en un proyecto colombiano se establece que toda la propaganda esté financiada por el Estado, se prohíbe la contratación privada de los medios.
6. En esta línea, se pretende que parte de la financiación sea destinada a programas de educación cívica, de formación de una cultura democrática por medio de la capacitación de los ciudadanos.

7. Obligar a la identidad de los donantes, lo que se considera "el nudo giordano" de la cuestión, por lo que se prohíben las donaciones anónimas.
8. También se ha reflexionado en dos aspectos íntimamente relacionados: el control y las sanciones. Se pretende que los gastos de los partidos sean públicos y auditados adecuadamente; que deban ser publicados en los diarios oficiales y en otros de los de mayor circulación; que el control se haga por órganos independientes y con poderes vinculantes. Los tribunales electorales que deberán cumplir esta función no lo han hecho en la forma esperada en la mayoría de los países. Y se ha endurecido el régimen sancionatorio: se crean nuevos delitos electorales y se decretan inelegibilidades y la revocatoria de la elección.
9. Mucho se ha argumentado sobre un aspecto instrumental: el transporte el día de las elecciones. Parece ser conveniente que el Estado asuma esta obligación para evitar que la asimetría en la disponibilidad beneficie a unos partidos, en detrimento de los más pobres.
10. Y, finalmente, debe llamarse la atención en lo que se considera el peligro de los dineros del extranjero, que pueden implicar excesos intervencionistas. El caso Flick puso el tema por primera vez en el tintero, pero en Nicaragua el asunto tomó caracteres casi grotescos. Una partida especial del presupuesto de los Estados Unidos, en 1990, se destinó a la Unión Nacional Opositora, lo que fue un hecho único en la historia electoral de Nicaragua y posiblemente de América Latina; y el partido de gobierno, el Frente Sandinista, reconoció también haber recibido donaciones privadas externas.

VI. REFLEXIONES FINALES

El tema del financiamiento de los partidos y de la política en general es el tema esencial con el que entramos al siglo

veintiuno. La década del ochenta se inició con un difícil y precario proceso, que aún hoy se recorre dificultosamente, de transiciones democráticas y abandono de regímenes autoritarios sumamente duros, que con base en la doctrina de la seguridad nacional, y persiguiendo reales y supuestos adversarios de un régimen democrático liberal (tutelado por las fuerzas armadas, partidos conservadores de extrema derecha, representantes de intereses económicos privados y pro intereses extranjeros, sobre todo norteamericanos) cometieron aberrantes y dantescas violaciones a los derechos humanos.

Estas transiciones tenían un signo variado porque no se limitaban a retornar a un régimen democrático que en varios casos, durante muchísimos años, no había existido. Era un proceso en varias direcciones: de la guerra a la paz, porque en muchos países había surgido una insurgencia armada antisistema; del militarismo al fortalecimiento del poder civil, porque las fuerzas armadas se habían hecho cargo del gobierno, ejerciendo competencias que nadie les había otorgado; y del autoritarismo a la democracia, buscando una nueva forma institucional que recuperara, donde había existido, o que creara, donde era necesario, una nueva institucionalización del Estado de derecho.

En ninguno de los procesos de transición, que caminaron todos por consultas electorales, muchas de ellas "elecciones de apertura", se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes conservadores. Estas elecciones, aunque fueron libres y limpias, fueron organizadas por los viejos regímenes autoritarios y semi-autoritarios, y produjeron cambios esenciales, abriendo el camino de la transición y estableciendo nuevas reglas del juego político.

Se dio una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y comportamientos electorales; se llamó la atención en aspectos institucionales y se propugnó por esenciales reformas en el sistema electoral, orientadas a objetivos específicos y diversos en cada país: superar una hipotética ingobernabilidad, fortalecer el sistema de partidos, terminar con

el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias, y bloqueó la expresión de la oposición; o evitar una polarización ideológica indeseable que impedía coaliciones estables. El objetivo común siempre fue: la búsqueda de un nuevo régimen auténticamente democrático.

Y en todo el largo proceso de la transición, que en algunos países parece ser permanente por lo prolongada, hemos vivido abocados a una persistente reforma electoral. Y es que el sistema electoral que se adopta, y las decisiones que dentro de él se tomen en diversos aspectos, tiene consecuencias sobre el régimen político en cuanto a su estabilidad, legitimidad y conflictividad. Los efectos de los sistemas electorales y de las decisiones normativas dependen de estructuras sociales, condiciones institucionales y comportamientos políticos, y también de la forma en que estos diversos elementos se interrelacionan. Las comparaciones se deben hacer con suma cautela, porque ellas no indican derroteros óptimos, no implican lecciones que aprender. Todos los elementos indicados deberían relacionarse más bien con otras variables: cultura política, historia de la región y de los países, modelo de desarrollo económico y social, decisiones constitucionales, homogeneidad o heterogeneidad de la población y actitudes de los actores sociales y políticos.

Y en la década de los ochenta y parte de la presente, los temas centrales de la reforma electoral tuvieron como objetivo superar el régimen de exclusión y crear el andamiaje institucional que permitiera una competencia equitativa y legítima, objetivo logrado en términos generales. Un aporte latinoamericano esencial en esta línea, poco subrayado todavía, consiste en la creación del Poder Electoral, rompiendo el viejo esquema de la división de poderes, y rescatando una vieja idea bolivariana. Ya en el decreto número 17 de la Junta Fundadora de la Segunda República en Costa Rica, en 1948, se estableció que el Tribunal Electoral se llamara "supremo", por tratarse de un Tribunal "que disfrutará de todas

las ventajas de un Poder del Estado”; o en la Constitución de Nicaragua de 1987, en su artículo 7o., se indica expresamente que los órganos de gobierno son: “El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral”. Tendencia que parece tomar forma y fuerza al establecerse tribunales electorales independientes y con amplias atribuciones en la mayoría de los países. Esto ha permitido que las elecciones sean libres, limpias y competitivas.

Hoy, superada en gran medida esta etapa, creemos que la agenda político-electoral ha cambiado. Y el tema central es el del rescate de los partidos y de la ética política perdida, si queremos salvar la democracia. La consolidación de la democracia, como quería Sartori, “tiene el principal desafío en alcanzar una mejor calidad de la política”. Debemos repensar la forma de hacer política como el arte de procesar “el bien común”, y no sólo acompañar el espontaneísmo sin reglas del mercado en busca de la satisfacción de intereses personales y sectoriales. Es necesario elevar su nivel donde aún lo tiene y devolverle su prestigio histórico. Rescatar una escala de valores de participación y compromiso social. Y para esto, debemos regular y controlar las relaciones entre el dinero —limpio y sucio— y la política, resguardando su ética, para resguardarnos todos.

Es necesario que las acciones públicas se tiñan de necesarias valoraciones éticas. Rodrigo Borja se lamenta con razón de no saber

de donde ha surgido el criterio, por desgracia muy generalizado, de que la actividad política está exenta, o debe estarlo, de limitaciones morales. El divorcio entre la moral y la política ha causado mucho daño a las sociedades. Si hay una acción humana que, por su trascendencia social, debe estar rigurosamente sometida a la moral, esa es la política. Todas las acciones humanas deben estarlo... Pero con mayor razón la de conducir los destinos de los pueblos... para gobernar se requiere de una credencial ética, una legitimidad. Sólo así puede nacer en los gobernados la obligación moral de la obe-

diencia... Mandar es hacerse creer, tener crédito, suscitar creencias. La corrupción gubernativa erosiona la autoridad, afecta la credibilidad de los órganos del poder y se convierte en una de las acechanzas más peligrosas contra la gobernabilidad democrática de un pueblo porque corroe los valores ético-sociales sobre los que descansa la organización comunitaria. La sociedad, entonces, puede entrar en una suerte de anomia, es decir, de descomposición global, de ausencia de normas éticas y jurídicas e, incluso, de referencias morales para el comportamiento de las personas, de modo que no puedan distinguir lo lícito de lo ilícito, lo bueno de lo malo, lo permitido de lo prohibido. Esta confusión total de valores, a su vez, alimenta una corrupción generalizada y contagiosa, gravemente desestabilizadora del régimen político. La inmoralidad suele expandirse en una forma de metástasis y toma cada vez mayores partes del cuerpo social.¹⁴

Estamos en el límite para resolver, y no debemos ni podemos permitir que todo se derrumbe.

VII. BIBLIOGRAFÍA ESCOGIDA

- ALEXANDER, Herbert, *Comparative Political Financie in the 1980s*, Cambridge University Press, 1989.
- BAILEY, John *et al.*, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "Financiamiento de los partidos políticos", *Diccionario electoral*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1989.
- CASTILLO, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.

¹⁴ Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, *passim*.

- , *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI, 1991.
- y ZOVATTO, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998.
- CEPEDA ULLOA, Fernando, *Financiación de campañas políticas*, Bogotá, Ariel, 1997.
- La legislación electoral de Iberoamérica: un análisis comparado, Madrid, Ministerio del Interior y Agencia Española de Cooperación Internacional, 1992.
- NAVAS CARBÓ, Xiomara, “La financiación electoral en América Latina. Subvenciones y gastos”, en varios autores, *Tratado de derecho electoral comparado latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de 17 países latinoamericanos, México, Instituto Federal Electoral, 1990.
- SCHEFOLD, Dian, “Financiamiento de los partidos políticos. Análisis comparado”, en Tesing, Joseph y Hofmeister, Wilhelm (eds.), *Partidos políticos en la democracia*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, 1995.