# FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
SERIE DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 594

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos
Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez
Formación en computadora:
Ricardo Hernández Montes de Oca

# FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

PABLO GUTIÉRREZ
DANIEL ZOVATTO
*Coordinadores*

Organización de los
Estados Americanos

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA
Y LA ASISTENCIA ELECTORAL
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2011

Primera edición: 20 de junio de 2011

DR © 2011, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Strömsborg SE-103.34
Estocolmo, Suecia

DR © 2011, Organización de los Estados Americanos

17th Street and Constitution Ave., N. W.,
Washington, D. C. 20006, USA

DR © 2011, Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-2355-6

CONTENIDO

Prólogo . . . . . XI
Vidar HELGESEN
José Miguel INSULZA

Introducción . . . . . XV
Pablo GUTIÉRREZ
Daniel ZOVATTO

## PRIMERA SECCIÓN
## ANÁLISIS REGIONAL

Balance regional: financiamiento político en América Latina 2004-2010 . . . . . 3
Pablo GUTIÉRREZ
Daniel ZOVATTO

Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina . . . . . 17
Kevin CASAS
Daniel ZOVATTO

## SEGUNDA SECCIÓN
## ANÁLISIS NACIONALES

El financiamiento político en Argentina . . . . . 71
Santiago H. CORCUERA

La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia. . . . . 93
Salvador ROMERO BALLIVIÁN

Las finanzas electorales en Brasil. . . . . 119
Torquato JARDIM

Financiación de partidos políticos en Chile . . . . . 135
Claudio Fuentes

Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia . . . . . 185
Nydia Restrepo H.

La financiación de los partidos políticos en Costa Rica . . . . . 225
Luis Antonio Sobrado González

Financiamiento de los partidos políticos en Ecuador . . . . . 257
Simón Pachano

La financiación de los partidos políticos en El Salvador . . . . . 273
Álvaro Artiga-González

El financiamiento partidario en Guatemala . . . . . 299
Anisia Paola Ortiz Loaiza

El financiamiento político en Honduras . . . . . 323
Guillermo Casco Callejas

El financiamiento a los partidos políticos en México . . . . . 351
Lorenzo Córdova Vianello

Financiamiento político en Nicaragua . . . . . 369
Rosa Marina Zelaya Velásquez

Principales características de la financiación de partidos políticos en Panamá . . . . . 397
Eduardo Valdés Escoffery

Financiamiento de la política en Paraguay . . . . . 417
Line Bareiro
Carmen Echauri

El financiamiento de los partidos políticos en Perú . . . . . 445
Fernando Tuesta Soldevilla

Financiación de los partidos políticos en la República Dominicana . . . . . 483
Francisco CUETO

Financiamiento político en Uruguay . . . . . 505
Daniel CHASQUETTI

Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales en Venezuela . . . . . 533
Francisco José VIRTUOSO

## TERCERA SECCIÓN
## ANEXOS

Tablas comparativas sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina . . . . . 549

Bibliografía . . . . . 583

Notas curriculares . . . . . 609

CD Rom . . . . . 621

# PRÓLOGO

A partir de la llegada de la tercera ola democratizadora en América Latina, en 1978, los sistemas políticos de la región han experimentado una serie de reformas que afectaron los sistemas de gobierno, de partidos políticos y los electorales. Este proceso reformador, si bien ha evolucionado a ritmos variados en los diferentes países latinoamericanos, ha significado en la mayoría de los casos importantes avances en el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Uno de los temas que ha estado en el centro del debate de las reformas políticas es el del financiamiento de los partidos políticos. Muchas preguntas han surgido alrededor de este tema: ¿qué tipo de financiamiento deben recibir los partidos políticos? ¿Debe contribuir el Estado a su funcionamiento y campañas? ¿Qué limitaciones debe haber? ¿Cómo asegurar la transparencia en el uso de los fondos? ¿Deben limitarse los aportes privados? Si bien es cierto que no hay respuestas únicas ni de aplicabilidad uniforme para todos los sistemas políticos, sí se ha observado una tendencia clara en la región a buscar un equilibrio en la influencia del dinero en la política, así como a fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

De esta tendencia hemos venido dando cuenta el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) desde hace varios años. Ello nos llevó a unir esfuerzos institucionales y a producir, en 2004, la obra *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. Esta publicación presentó, de forma comparada, un análisis sobre los sistemas de financiamiento político vigentes en 18 países de América Latina, 14 países del Caribe de habla inglesa, Estados Unidos y Canadá.

En términos generales, los resultados de ese primer estudio mostraron que el tema del financiamiento de la política es clave para la salud de la competencia política democrática. Ciertamente, los partidos políticos necesitan fondos para cumplir sus funciones de intermediación y representación, pero también deben ser controlados para evitar caer en las trampas

y abusos que surgen en algunas ocasiones a partir de la necesidad de financiamiento. Se observaba ya una clara propensión a establecer limitaciones al ingreso de los fondos, por fuente y por monto; a establecer mecanismos de control y rendición de cuentas, y a buscar, en alguna medida, instrumentos que mejoraran las condiciones de la competencia política para hacerla más equitativa. Todo ello con el objetivo de optimizar el uso del dinero en beneficio del sistema político representativo.

El dictamen dejó dos conclusiones muy claras: la primera, que el dinero es necesario en la política pero debe ser supervisado y sometido a controles; la segunda, que la reforma de los mecanismos de financiamiento político es ineludible, pero debe darse gradualmente, por aproximaciones sucesivas, a fin de ir mejorando el sistema de financiamiento y avanzar progresivamente hacia una mayor transparencia y efectividad en el uso de los fondos, tanto de origen público como privado.

Han pasado seis años desde ese dictamen, y varias reformas han sido promulgadas en materia de financiamiento en algunos países de la región. Cuánto y en qué aspectos se ha avanzado a partir de 2004 es lo que presentamos en este nuevo estudio comparado.

Ciertamente, a partir de la convicción de que el proceso de reforma debe ser paulatino, y que los países deben ir ajustando sus marcos legales de acuerdo con sus necesidades, coyunturas históricas y cultura política, IDEA Internacional y la OEA nuevamente hemos unido esfuerzos para analizar la evolución de la reforma latinoamericana en materia de financiamiento político en el último quinquenio. Esta nueva publicación muestra los cambios que se han experimentado en los marcos regulatorios y en las prácticas políticas, con énfasis en sus avances, retrocesos y retos vigentes.

Aspiramos que a partir de la información comparada que presenta esta obra, las personas estudiosas del tema y actores involucrados en la regulación del financiamiento político encuentren insumos que enriquezcan sus propios procesos de construcción democrática a partir de la transparencia y la equidad en la competencia política.

Por último, queremos manifestar nuestro reconocimiento y gratitud a Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, quienes tuvieron a su cargo la dirección de este proyecto y la coordinación y edición de esta obra. Asimismo, quisiéramos agradecer a cada uno de los expertos latinoamericanos que se comprometieron con el desarrollo de la investigación. Expresamos también nuestra gratitud a Betilde Muñoz-Pogossian, Rebeca Omaña, Ileana

Aguilar y Andrea Milla, quienes conformaron el equipo de profesionales de la OEA y de IDEA Internacional que coordinó este proyecto. Por último, al doctor Héctor Fix-Fierro, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y a su equipo editorial, por su invaluable apoyo y compromiso con la publicación de esta obra.

José Miguel INSULZA
Secretario general
*Organización de los Estados Americanos*

Vidar HELGESEN
Secretario general
*Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*

# INTRODUCCIÓN

Hasta hace poco más de 30 años, sólo tres países latinoamericanos gozaban de regímenes democráticos con procesos electorales competitivos: Colombia, Costa Rica y Venezuela. Sin embargo, esta situación empieza a cambiar a partir de 1978 con el proceso de transformación política que Huntington (1993) denominó *Tercera ola democratizadora*, que cubrió a los países del Este europeo y fundamentalmente a América Latina. De esta forma se inició, en la región, un importante cambio en las reglas del juego político que garantizó, en sus mínimos, la celebración de procesos electorales competitivos para la elección de las autoridades de gobierno.

Este principio de competitividad electoral se vio seguido por otro muy importante para la democracia: la pluralidad o apertura del sistema a más actores políticos. Así, con la tercera ola democratizadora, América Latina empezó a celebrar elecciones populares para elegir a sus gobernantes como nunca antes en su historia, y a garantizar un mayor acceso de grupos organizados (partidos políticos en la mayoría de los casos) en la competencia electoral.

Ello a su vez implicó un proceso de creación o reaparición de las instituciones democráticas que con anterioridad no existían en muchos países. La construcción de dicha institucionalidad democrática planteó retos importantes sobre todo en los países que sufrieron de fuertes conflictos armados durante la década de los ochenta y parte de los noventa del siglo pasado. Éstas fueron sociedades con una alta polarización social y económica que vieron un respiro con las negociaciones de paz y la celebración de elecciones democráticas. Con ello se inició la primera fase hacia la consecución de un Estado de derecho democrático. No obstante, una segunda fase y tal vez la más extensa y compleja, ha sido precisamente la construcción de la institucionalidad que legitime y garantice la sostenibilidad en el tiempo de las reglas democráticas como el único juego posible en la vida política de la región. Es por ello que, con la transición hacia la democracia, la mayoría de países inició un proceso de reforma política y electoral que no ha cesado en intensidad hasta el día de hoy.

Entre los muchos cambios de las últimas tres décadas, con la celebración de elecciones de manera sistemática se produjo también un aumento del número efectivo de partidos políticos (Payne *et al*., 2006: 159). En este sentido, el número efectivo de partidos políticos creció de manera

sostenida específicamente entre 1982 y 1990, coincidiendo con el periodo en el que la mayoría de países latinoamericanos experimentaron sus procesos de transición hacia la democracia (Mainwaring *et al.,* 2001). Este aumento en la cantidad de partidos puso en la agenda de discusión temas que con anterioridad pasaron desapercibidos en las mesas de debate político de la región; entre ellos, el tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

La situación hoy es evidente: una mayor cantidad de partidos políticos están participando en contiendas electorales que además se han tornado en procesos más competitivos y especializados. La formación de cuadros partidistas y los gastos en campaña electoral han incrementado los costos a que los partidos deben hacer frente para lograr competir en la conquista del voto. A ello se suma que la publicidad electoral es ahora predominantemente mediática, y no cara a cara como solía ser hace algún tiempo, acrecentando aún más los gastos en el rubro de publicidad electoral. Esta realidad pone sobre la mesa de discusión el tema del financiamiento de los partidos políticos y la compleja relación que subyace entre dinero y democracia.

La problemática del tema gira entonces alrededor de una interrogante central: ¿cómo evitar el dinero proveniente de fuentes espurias en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, y a la vez, cómo garantizar una adecuada distribución de recursos entre partidos políticos?

Darle respuesta a esta pregunta central es parte de lo que se intenta abordar con esta obra, a través de un proyecto de investigación producto del trabajo conjunto entre la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Ambas organizaciones han trabajado el tema de manera sistemática por muchos años. De hecho, en 2004 unieron esfuerzos y realizaron un primer ejercicio de análisis sobre el tema de la financiación de las campañas electorales en América Latina con el libro titulado *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. Dos conclusiones generales de este estudio muestran las características del tema que nos convoca: *a*) el financiamiento de los partidos políticos es un tema complejo, irresuelto y controversial, y *b*) la región ha experimentado avances importantes sobre el tema, aunque con diferencias importantes entre países (Griner, S. y Zovatto, D., 2004).

Por otro lado, cabe destacar que no existe en América Latina una obra de carácter comparado sobre los aspectos principales del financiamiento de

los partidos políticos y las campañas electorales, que además incluya un análisis caso por caso de los 18 países de la región. Mucho se ha escrito de manera comparada, o sobre algunos de los componentes del financiamiento político, como el acceso de los partidos a los medios de comunicación, o bien las regulaciones sobre el financiamiento privado. Tales estudios, si bien importantes, al no incluir en un mismo abordaje metodológico el análisis comparado regional y la especificidad de cada país, no permiten tener una comprensión holística de un asunto tan complejo como lo es la financiación de la política.

Fue precisamente la carencia de un estudio con esta doble perspectiva de análisis lo que motivó a IDEA Internacional y a la OEA, a actualizar y complementar el trabajo realizado para 2004, y emprender la tarea de investigación que se plasma en estas páginas. De esta forma, a lo largo de la investigación se explora la experiencia resultante de las reformas emprendidas durante los últimos 30 años en cada uno de los países latinoamericanos y en la región en su conjunto. Los objetivos y contenidos de la obra se detallan a continuación.

### *Objetivo y naturaleza de la obra*

El objetivo general de esta obra es reunir, sistematizar y analizar las características principales de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los 18 países de América Latina. Se busca, asimismo, identificar las principales tendencias de reforma, los temas abordados en el proceso reformador y los que aún se encuentran pendientes de regulación y que se debaten en cada país.

La investigación presenta un examen de cada uno de los aspectos que regulan el sistema de financiamiento político de acuerdo con la legislación nacional. En este sentido, cabe advertir que cada país, de acuerdo con su tradición, idiosincrasia, costumbres y prácticas, ha inducido la legislación requerida para regular en función de sus necesidades y de su desarrollo político. Es posible, sin embargo, que la experiencia comparada sirva de guía para que otros países avancen en la regulación de este tema, tratando de adaptar a sus realidades las experiencias jurídicas y efectos prácticos que en otras naciones han rendido beneficios.

Igualmente, debemos señalar que al estudiar asuntos relacionados con la regulación de los sistemas de financiamiento político, siempre surgen nuevos escenarios y procesos por documentar, pues es un tema sobre el que existe una constante revisión de las prácticas políticas y de la legis-

lación. En algunos casos incluso durante el proceso de elaboración de este estudio hemos tenido que incluir reformas que se han presentado en el límite del periodo de la investigación. Y tenemos la certeza de que en el momento de salida de este libro habrán nuevos procesos de reforma en trámite. Queda claro entonces, que este trabajo no pretende agotar el tema, sino contribuir al debate y la reflexión sobre los progresos registrados a la fecha en América Latina.

*Estructura, metodología y contenido del estudio*

A la luz de los objetivos planteados, esta obra ha sido diseñada en su lenguaje y estructura para facilitar su lectura y la comprensión del tema. No se trata de un estudio estrictamente académico, si bien está basado en investigaciones rigurosas realizadas por especialistas en la materia y en un cuidadoso examen de la legislación y prácticas vigentes.

La obra se compone de tres partes: *a*) la primera comprende una lectura regional comparada sobre los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina; *b*) la segunda presenta 18 análisis nacionales sobre esta materia, y *c*) la tercera contiene los apéndices.

Los 18 análisis nacionales fueron realizados y escritos por un experto de cada país de la región. Cada uno de ellos estructuró su estudio de acuerdo con una guía que le fue suministrada por el equipo coordinador de la investigación, que tomó como base los aspectos abordados en el estudio realizado por la OEA e IDEA Internacional en 2004. Dicha guía fue actualizada y previamente validada a fin de que abarcase los principales temas sobre la financiación de la política en la región. No debe olvidarse que una de las características principales de este tema es la amplia divergencia en la regulación y los sistemas de financiamiento entre países. De ahí la importancia de generar un proceso de consulta y validación adecuando el estudio a las múltiples aristas del tema que nos ocupa.

Posteriormente, a partir de la información presentada en cada uno de los estudios nacionales se estructuró un análisis comparado con las principales características y tendencias en el ámbito regional. Esta lectura comparada sistematiza, en el plano latinoamericano, los diversos temas contemplados en la guía de investigación, mostrando los avances y retrocesos y, sobre todo, las diferencias que aún existen entre países.

Por último, y con el propósito de complementar el análisis presentado en los estudios nacionales y en el balance regional, en la tercera sección

se incluyen las tablas comparativas sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina, bibliografía, notas curriculares y un CD Rom con los casos nacionales, las fichas de información nacional, la legislación relativa al financiamiento político de cada uno de los países y el documento titulado "La democracia y el dinero" de Alfredo Joignant.

*Público meta*

Los principales destinatarios de la obra, si bien no los únicos, son: *a*) los políticos o tomadores de decisiones de alto nivel jerárquico en la vida política de los países de la región, y *b*) los legisladores involucrados en la evaluación y constante revisión de los sistemas de financiamiento político.

Esta obra se dirige también a: *a*) miembros de la sociedad civil interesados en participar en los diversos procesos de control y discusión sobre el tema a lo interno de sus países; *b*) funcionarios de los órganos electorales, gerentes y otros actores con responsabilidades funcionales en aspectos particulares de la gestión electoral; *c*) institutos políticos, fundaciones, internacionales partidarias y centros de investigación que realizan estudios y llevan a cabo actividades sobre el financiamiento político y los partidos políticos; *d*) organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia y ejecutan labores en torno a los temas aquí desarrollados, y *e*) expertos y académicos interesados en la temática del fortalecimiento de los partidos políticos y el desarrollo de la democracia.

*Contenido temático del estudio*

La investigación se concentra en el análisis de cuatro grandes temas: 1) naturaleza de los regímenes de financiamiento político; 2) acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación; 3) rendición de cuentas y divulgación de la información, y 4) órganos de control y régimen de sanciones. Cada uno de estos temas es desagregado en otros más específicos que permiten desarrollar un análisis exhaustivo, considerando las múltiples características de los sistemas de financiamiento político de la región. Tales temas son abordados tanto por los estudios nacionales como por el balance regional comparado.

Cabe destacar, que en los estudios nacionales los contenidos de la investigación están desarrollados a través de cuatro secciones. La primera de ellas hace un recuento sobre las características formales y el marco jurídico específico que da forma y regula los sistemas de financiamiento político en cada uno de los países.

La segunda parte está centrada en las nuevas tendencias de la regulación. Los cambios significativos que ha experimentado la región en el tema del financiamiento político durante los últimos años, demanda un análisis detallado de las características de tales cambios. Por ello esta sección busca explicar las principales tendencias de reforma en cada uno de los países a partir de 1978, año del inicio de la transición hacia la democracia.

La tercera sección del análisis se centra en los aspectos monetarios del financiamiento político. Es decir, se busca cuantificar el costo de las campañas políticas incluyéndose los diferentes rubros y gastos que, de acuerdo con la regulación, cada país ofrece a los partidos políticos. Con ello se puede determinar el peso relativo del financiamiento político y el desarrollo e importancia que el tema ha tenido a partir de los montos que se asignan para tal fin.

La cuarta y última sección aborda, a manera de conclusión, las principales experiencias y lecciones que cada país ha podido extraer de las prácticas políticas y las reformas efectuadas. Asimismo, y como este es un tema de constante revisión, los estudios nacionales terminan con una explicación sobre el debate actual con respecto al financiamiento político. En algunos casos se siguen discutiendo reformas importantes a los sistemas de financiamiento, y nos interesa poder retratar el estado de esas discusiones. Situación que además nos permite proyectar hacia dónde se podrían mover las reformas sobre el tema en los próximos años.

### *Limitaciones enfrentadas*

La producción de una obra con el alcance temporal y geográfico como el que se presenta en estas páginas, implica necesariamente enfrentar numerosas limitaciones metodológicas y prácticas en el proceso de investigación. Especialmente considerando que es un tema complejo y además en constante revisión y cambio en la mayoría de los países de la región.

Uno de los principales problemas ha sido lograr una fecha límite para el periodo de análisis. Sólo por dar un ejemplo, mientras se procedía con la revisión de los documentos por país, en Costa Rica se tramitaba la

aprobación de un nuevo Código Electoral que modificó significativamente el sistema de financiamiento de los partidos políticos. En otros países también se dieron reformas importantes para el análisis que aquí se presenta. Estas situaciones motivaron que se estableciera diciembre de 2009 como fecha de cierre del análisis, siendo la última reforma incorporada la que se dio en Argentina en diciembre de ese año. También es importante indicar, que al cierre de la presente publicación, está pendiente en Colombia que pase el examen de constitucionalidad la ley estatutaria que reglamenta el AL No.1 de 2009. Esta ley estatutaria fue aprobada por el Congreso de la República en diciembre de 2010, y pasó a examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, como requisito previo a la sanción presidencial y a su entrada en vigencia.

Cabe advertir, también, que en algunos países latinoamericanos aún se presentan imprecisiones y vacíos legales en varias de las áreas estudiadas, o bien el acceso a la información se torna particularmente difícil. Asimismo, la poca claridad de la legislación o bien las diferencias con respecto a la especificidad con la que se regula el tema del financiamiento político, varía considerablemente entre países, situación que también dificulta el análisis comparado en algunas secciones.

Sin embargo, y pese a estas limitaciones, la obra es producto de un serio esfuerzo por ofrecer al lector, desde una perspectiva comparada, las principales características y retos pendientes de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina durante las últimas tres décadas.

Es nuestra aspiración que el presente estudio aliente el debate, la reflexión y el intercambio de experiencias sobre estos temas, y que se convierta en un instrumento importante en la interminable tarea por fortalecer los partidos políticos y la democracia en América Latina.

Pablo GUTIÉRREZ
Director del Departamento para la Cooperación
y Observación Electoral
*Organización de los Estados Americanos*
*OEA*

Daniel ZOVATTO
Director Regional para América Latina y el Caribe
*IDEA Internacional*

# Primera sección

# ANÁLISIS REGIONAL

# BALANCE REGIONAL: FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA 2004-2010

Pablo GUTIÉRREZ
Daniel ZOVATTO*

SUMARIO: I. *Modelos de financiamiento*. II. *Rendición de cuentas*. III. *Una propuesta de agenda de trabajo para el futuro*.

Para entregar una visión de conjunto, y como complemento a los estudios nacionales, en esta sección se formula una breve revisión regional sobre los sistemas de financiamiento de partidos y de campañas en América Latina, haciendo énfasis en los cambios ocurridos en los últimos 6 años en las características de los sistemas de financiamiento público y privado, el acceso a los medios de comunicación, el control público y la rendición de cuentas.

Para esto, es válido resaltar que mientras que en el pasado (décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado) como resultado de las transiciones democráticas, la preocupación de los órganos electorales y la comunidad internacional estaba en las condiciones para el día de la elección dado que se evidenciaban altos niveles de fraude e irregularidades en la votación, en la actualidad la preocupación está en el proceso que antecede la elección: equidad en la competición electoral. Las misiones de observación electoral de la OEA (MOEs/OEA) han revelado un gran avance en la organización y administración de los procesos electorales en la región pero han evidenciado serios retos en lo relativo a las condiciones del

* Los autores agradecen los insumos provistos por el profesor Alfredo Joignant de la Universidad Diego Portales de Chile contenidos en el documento comisionado por la OEA titulado "La democracia y el dinero: vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos".

financiamiento de la actividad política y el acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de los participantes en la contienda electoral.

Fortalecer los partidos políticos es una prioridad al igual que contribuir a aumentar la confianza ciudadana en sus procesos electorales. Es indudable que un sistema de partidos fuerte fortalece la democracia. Por tanto, contar con modelos efectivos de financiamiento de la actividad política fortalece la democracia. Por otro lado, la confianza de la sociedad y legitimidad de los gobernantes contribuye a la gobernabilidad democrática. En este sentido, es vital *ser* transparentes pero también *parecer* transparentes. La transparencia en el financiamiento político ayuda a aumentar la confianza en el sistema. Esto es algo que los países de la región han consensuado, es decir, la necesidad de establecer y mantener "regímenes equilibrados y transparentes de financiación de las actividades de los partidos políticos".[1]

Aunque el efectivo cumplimiento de las regulaciones sobre financiamiento político es un factor relevante para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones y los procesos electorales, los desarrollos recientes en América Latina siguen apuntando a la necesidad de afrontar los desafíos de aplicación efectiva de los marcos regulatorios y de mecanismos de control y aplicación de sanciones, incluyendo el constante riesgo de la infiltración de dinero proveniente del crimen organizado transnacional en las campañas y el uso indebido de los recursos del Estado para financiar actividades políticas.

Es cierto que una parte importante de las reformas latinoamericanas han sido la consecuencia de escándalos y denuncias. Pero al mismo tiempo, estos escándalos revisten en América Latina un significado completamente distinto a los países de otras regiones; si en Europa y Estados Unidos los escándalos cumplen una función de corrección periódica de los sistemas regulatorios, estos mismos escándalos constituyen radiografías de las fragilidades de la institucionalidad democrática latinoamericana.

Los 18 países que son objeto del presente estudio arrojan una representación sumamente contrastada de las interacciones entre dinero y política, en el sentido que se observa en ellos una gran pluralidad de sistemas regulatorios. Se puede categorizar a los países de la región según el peso relativo del financiamiento público y privado de la actividad política y de las elecciones. Una segunda clasificación ocurre al calibrar la difusión

[1] Artículo X, Carta Democrática Interamericana.

de los mensajes políticos, dependiendo del tipo de contribución otorgada para estos fines por parte del Estado. Finalmente, resulta importante interesarse en las virtudes y defectos de los mecanismos de control que son ejercidos por las instituciones estatales sobre los distintos componentes del sistema de financiamiento y difusión de mensajes, a partir de los mayores o menores grados de transparencia involucrados.

Del mismo modo que en el informe de 2004, el financiamiento mixto sigue siendo predominante en América Latina seis años más tarde, aunque bajo distintos esquemas regulatorios desde el punto de vista coercitivo y de rendición de cuentas. Entre 2004 y 2010, los 18 países bajo estudio han consolidado sus esquemas regulatorios, otorgándole cada vez mayor importancia y centralidad a los componentes públicos. El presente ensayo ofrece una relación del estado de los esquemas de financiamiento en la actualidad contrastándolos con los que estaban vigentes cuando se publicó un primer estudio sobre el tema en cuanto a dos grandes aspectos; por un lado, los modelos de financiamiento existentes, incluyendo el financiamiento público, el privado y el mixto, así como las condiciones que existen para el acceso a los medios de comunicación, y por otro lado, los cambios que se han dado en los sistemas de rendición de cuentas.

## I. Modelos de financiamiento

### 1. *Financiamiento público*

En vez de incrementar la tendencia hacia el financiamiento público, entre 2004 y 2010, algunos países decidieron priorizar el financiamiento privado. En 2004, el 94% de los países de la región se caracterizaban por contar con esquemas de financiamiento mixto en el que los partidos recibían fondos tanto públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o gastos de funcionamiento ordinarios. En el caso específico del financiamiento público, se incluían subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etcétera) en el 94% de los países.

Actualmente, la inmensa mayoría de los países latinoamericanos goza de algún tipo de financiamiento público directo, lo que corresponde al caso de 16 de los 18 países bajo estudio. Sin embargo, del 94% de países que otorgaban financiamiento público, en la actualidad sólo 89% cuentan con ese tipo de financiamiento dándose entonces una reducción del 5%.

Esto corresponde mayormente a los cambios que se dieron en dos países andinos: Bolivia se unió a Venezuela adoptando un esquema de financiamiento privado.

En cuanto a los 16 países que reconocen alguna forma de financiamiento público directo, estos pueden ser separados en dos grupos, según las condiciones que se les exige a los partidos para acceder al dinero público. Por una parte, se ubican 6 países[2] que contemplan requisitos mínimos para recibir este tipo de financiamiento, siendo generalmente este requisito el goce de personería jurídica. Por la otra, se encuentra un grupo de 10 naciones que exigen algún tipo de umbral de votación, de representación en escaños, o simplemente un acceso al financiamiento de carácter proporcional al volumen de votos obtenido por los partidos.

El financiamiento público en América Latina no solamente es entregado como financiamiento electoral, sino que se otorgan fondos también para financiar actividades en etapas no electorales. Trece países prevén el financiamiento público permanente o cotidiano de los partidos (siendo Uruguay el último país en acceder a este grupo en 2009), de los cuales 2 naciones (Costa Rica y Guatemala) otorgan este financiamiento según las decisiones soberanas de cada organización partidaria.

Lo que resulta destacable es que una holgada mayoría de países latinoamericanos contempla el financiamiento público permanente de los partidos, aun cuando se debe observar que en dos países se trata más bien de un otorgamiento más formal que real (Ecuador redujo su cuantía en 2009, mientras que en Paraguay la entrega efectiva de los recursos a los partidos puede tardar varios años). Los dos países que han adoptado una decisión crucial son Colombia y México, puesto que ambas naciones exigen explícitamente que el financiamiento de las campañas sea preponderantemente estatal.

En cuanto al tipo de elecciones que reciben financiamiento público directo es importante señalar que 6 países han optado por financiar toda clase de eventos eleccionarios: Brasil, Uruguay, Panamá, Argentina (depende de las leyes locales), Costa Rica y Colombia. A primera vista, estos países le otorgan centralidad a la creación de una relativa igualdad de condiciones para competir en elecciones. El financiamien-

[2] Aunque para Panamá este mínimo exigible se refiere únicamente al periodo "preelectoral": en efecto, para el año inmediatamente previo a la elección, la legislación contempla una fracción de 40% de la partida presupuestaria para todas las fuerzas, el restante 60% siendo distribuido mediante requisitos más exigentes (desde 2006).

to público directo para elecciones presidenciales, para elecciones del Congreso y municipales está contemplado en 15 países,[3] aunque es importante señalar que en este grupo, dos países hacen recaer la decisión del financiamiento en los partidos (Honduras y República Dominicana, con lo cual el financiamiento previsto constituye una base económica de uso potencial). Finalmente, existen tres países que no consideran ningún tipo de financiamiento público directo para ningún tipo de elección (Bolivia, Venezuela y Perú). En 2004, Bolivia sí contemplaba el uso de fondos públicos para el financiamiento de la política.

Los mecanismos de financiamiento público directo cumplen una función de nivelación de las oportunidades políticas, bajo el supuesto de que un financiamiento predominantemente privado introduciría situaciones de desigualdad entre los contendientes.[4] Al hablar de condiciones de nivelación de oportunidades, puede entonces entenderse la importancia del momento del desembolso de recursos públicos en aquellos países donde no hay financiamiento permanente. Sobre este punto no existía un patrón homogéneo en 2004 y esta afirmación sigue vigente. A este respecto, es posible distinguir dos momentos en que se realiza el desembolso:

- *Antes de los comicios*: Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Honduras, México, Chile (aunque no para candidaturas presidenciales), Uruguay, El Salvador, Brasil, Argentina y Ecuador.
- *Después de los comicios*: Nicaragua, Colombia, Costa Rica, Chile, Panamá, Honduras, Ecuador, México, Paraguay, El Salvador, Brasil, República Dominicana y Uruguay.

Naturalmente, el significado de la equidad electoral está determinado finalmente en los criterios más o menos equitativos de distribución del dinero público para las elecciones. En América Latina, el país que dis-

[3] Brasil, Chile, El Salvador, Uruguay, Paraguay, México, Ecuador, Honduras, Panamá, Guatemala, República Dominicana, Argentina, Costa Rica, Colombia y Nicaragua.

[4] Para un resumen de los argumentos favorables al financiamiento público, véase Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA Internacional, 2004, p. 309. Conviene, sin embargo, señalar que el gasto electoral tiene rendimientos marginales decrecientes, cuyo umbral es difícil determinar: es así como, por ejemplo, el candidato a la primera magistratura del Perú en 1990, Mario Vargas Llosa, gastó varias decenas de veces más que su rival Alberto Fujimori, y pese a todo fue derrotado en dicha contienda.

tribuye con la mayor variedad de criterios es sin duda Brasil, una nación que prevé una distribución en partes iguales de una fracción del erario público destinado a financiar la competencia electoral. Esto no quiere decir, sin embargo, que otros criterios distributivos no puedan coexistir con una distribución equitativa como la que es practicada por Brasil. De hecho, este mismo país combina este tipo de distribución con un principio basado en la representación parlamentaria. En cualquier caso, en 2010, 16 de los 18 países estudiados establecen algún tipo de criterio de distribución, ya sea de modo proporcional a la fuerza electoral (siete países), ya sea mediante combinaciones entre un principio de equidad y otro de fuerza electoral (ocho países), o conjugando la fuerza electoral con la representación parlamentaria. Cabe destacar que dos países (México y Honduras) prevén un tipo de discriminación positiva de naturaleza financiera para nuevos partidos. Esta situación es similar a la existente en 2004 cuando nueve países distribuían el financiamiento público de manera proporcional a la fuerza electoral y ocho países lo hacían de acuerdo a un método combinado de distribución equitativa y fuerza electoral.[5]

La elección de varios criterios simultáneos de reparto del dinero público se explica por razones de equilibrio de los sistemas de partidos; si bien se trata de favorecer algún ideal de justicia distributiva, este es generalmente reequilibrado (o compensado) por umbrales más o menos importantes destinados a limitar la proliferación de partidos.

Estas racionalidades contrapuestas (equidad electoral *versus* gobernabilidad generada por sistemas de partidos equilibrados) encuentran un correlato en la gran diversidad de mecanismos de financiamiento público indirecto de actividades políticas y electorales. Prácticamente todos los países latinoamericanos exhiben alguna modalidad de financiamiento público indirecto, aunque bajo formas extraordinariamente heterogéneas, incluyendo: transporte, apoyo para publicaciones, exoneraciones, alivio en el pago del impuesto a la renta, créditos impositivos, promoción del voto, transmisión de mensajes políticos y capacitación, entre otros.

Es importante señalar que Venezuela y Bolivia, que hasta ahora han escapado a la comparación en lo que a financiamiento público directo se refiere, prevén el financiamiento de actividades de promoción del voto (Venezuela, en compañía de Honduras, El Salvador, Brasil, Perú, Colom-

[5] Véase Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, *cit.*, pp. 356 y 357.

bia y Chile); de transmisión de mensajes políticos (Venezuela y Bolivia, junto a otros 11 países) y de capacitación (Bolivia, además de siete países). En el caso de Venezuela el modelo de financiamiento privado ya estaba en funcionamiento cuando se publicó este estudio por primera vez y en cuanto a Bolivia, ocurrió un cambio de modelo, del financiamiento público directo otorgado bajo el criterio de distribución por fuerza electoral, hacia el financiamiento privado.

## 2. *Financiamiento privado*

Desde 2004, sólo Bolivia ha modificado su sistema de financiamiento mixto hacia uno privado, uniéndose así a Venezuela como los únicos dos países de América Latina con este modelo. En Venezuela, no se prevén límites al monto de las contribuciones de origen privado (a diferencia de 11 países que sí lo hacen),[6] y se permiten sin restricciones las donaciones de individuos o personas naturales, de sindicatos y corporaciones. En cuanto a Bolivia, la situación es inversa, puesto que esta nación prohíbe las donaciones de individuos o personas naturales, lo que constituye una regulación sumamente restrictiva del financiamiento privado.

El aspecto en el que prácticamente todos los países convergen es en la prohibición de donaciones provenientes del extranjero (16 naciones),[7] aun cuando existen matices respecto de si estos donantes ejercen actividades económicas en el país (Panamá) o si las contribuciones están destinadas a capacitación y asistencia técnica (Costa Rica, Bolivia, Nicaragua y Perú). Cabe agregar que cuatro países prohíben las donaciones por parte de sindicatos, cinco en lo que se refiere a donaciones corporativas (salvo Colombia, quien las prevé únicamente para elecciones presidenciales) y doce en lo que concierne las donaciones de contratistas gubernamentales. No menos interesante es el dato que 12 países impiden explícitamente las donaciones anónimas.[8]

En cinco países existen restricciones adicionales para distintos actores.[9] En tal sentido, Chile aparece como el país más restrictivo, pues-

[6] Véase tabla 7.

[7] Véase tabla 8.

[8] Véase tabla 8.

[9] Chile y Guatemala por partido; Ecuador, México, Chile, Brasil y Colombia por candidato presidencial, y Ecuador, México, Chile, Brasil, Colombia por candidato parlamentario.

to que establece límites por partidos, por candidato presidencial y por candidato parlamentario. Otros cuatro países, Ecuador, México, Brasil y Colombia, introducen barreras para las candidaturas presidenciales y parlamentarias. En general, la norma de los países de la región es la ausencia de límites al gasto de campaña, lo que explica que en la mayoría de los informes nacionales parte de este estudio, se constate un regular aumento del costo del trabajo proselitista y electoral.

De hecho, la gran mayoría de los informes nacionales muestra distribuciones con resultados sumamente desiguales del financiamiento privado, generando efectos regresivos que sólo pueden ser revertidos a través de políticas de financiamiento público, y regulados mediante controles de origen, uso y límites de las donaciones y del gasto. De esto se desprende que mientras más importantes sean el monto del financiamiento público directo, el tipo de actividades financiadas y las clases de elecciones implicadas, mayor es la equidad electoral inducida por el Estado.

### 3. *Acceso a los medios*

Naturalmente, no todo el sistema regulatorio del financiamiento político y electoral se juega en el origen (público/privado) de las contribuciones y en los límites estipulados. Por muy decisivos que sean estos aspectos, existe una dimensión propiamente comunicacional involucrada, respecto de la cual también se observa un papel más o menos activo por parte del Estado.

En 15 países de la región se contempla algún tipo de franja electoral por medios públicos, ya sea de carácter obligatorio o voluntario. Sin embargo, una parte muy importante de la comunicación política transita por canales privados, y por tanto pagados. El predominio de la fórmula de acceso gratuito a los medios públicos/estatales en conjunción con la contratación de medios privados ya se había observado en 2004 y se registró en la primera publicación de este estudio. En el contexto regional actual, cuatro países prohíben la propaganda política pagada por televisión (Argentina, Chile, Brasil y México); otros cuatro no contemplan límite alguno, y el resto de países establece algún tipo de limitación a la propaganda pagada, como complemento de la franja gratuita.

La mayoría de los países latinoamericanos establece algún tipo de límite a las encuestas, el que puede referirse a asuntos de procedimiento

(por ejemplo, inscripción en registros especiales de las empresas encuestadoras), y de modo más general a prohibiciones de difusión de resultados durante un cierto periodo de tiempo antes del evento electoral. De manera complementaria y aun más drástica, ocho países han intentado regular la calidad metodológica de las encuestas, generalmente exigiendo la entrega de las fichas técnicas a los órganos contralores, y a veces su publicidad. Conviene señalar que el establecimiento de una moratoria para la publicación de resultados de encuesta constituye una fuente de polémica en la comunidad de sociólogos y cientistas políticos, tanto en América Latina como en Europa y Estados Unidos, ya que se sostiene que limitaciones de esta naturaleza coartan la información de los electores al momento de votar, además de limitar la libertad de informar (distinta a la de ser informado).

## II. Rendición de cuentas

Al referirse a las formas de rendición de cuentas que cada país contempla, así como a su publicidad y eficacia hay que preguntarse: ¿quién debe divulgar? y ¿qué debe ser divulgado? Se trata de dos preguntas sumamente relevantes, ya que involucran principios de publicidad acerca de materias que deben ser sometidas al escrutinio público, especialmente cuando se refieren a la obtención y uso de recursos privados.

En lo que concierne a la primera pregunta, referida a la fuente de origen de la divulgación, la gran mayoría de los países hace recaer esta función en los partidos políticos, solos o en compañía de los candidatos, y rara vez en los organismos electorales regulatorios (lo que corresponde a Chile, Guatemala y Honduras, tres países de un total de 18).

Es posible interpretar esta información desde la perspectiva del predominio de políticas de responsabilización de los actores que compiten electoralmente, lo que equivaldría a privilegiar formas no mediadas de *accountability*. Naturalmente, lo que debe ser divulgado por los partidos es el dinero, a menudo acompañado de los aportes en especie, aunque en dos países también se prevé la divulgación de los donantes (Brasil y Chile, aunque en este último caso únicamente los donantes que optaron por no ampararse en el anonimato). Levemente distinta es la situación de los candidatos, puesto que 11 países establecen que no deben divulgar

nada,[10] frente al resto de las naciones que los obligan a revelar los aportes en dinero y en especie, y en dos casos a los propios donantes.

En la actualidad, sólo El Salvador no prevé rendiciones de cuentas ni divulgación para los partidos. Aunque la situación es menos clara en relación a los candidatos y los donantes, es sin duda en el ámbito de la publicidad del financiamiento, y por tanto de su transparencia, en donde se observan las mayores evoluciones: si en 2004 existían siete países que establecían esquemas de publicidad, son 11 países que los contemplan al año 2010.[11] Sin menospreciar estos avances, sigue siendo un reto para los países latinoamericanos avanzar en el diseño de mecanismos que faciliten una rendición de cuentas que establezca responsabilidades sobre todos los involucrados en el manejo de las finanzas.[12]

### *Órganos de control*

La recepción de los informes financieros sigue siendo un cuasi monopolio de los órganos nacionales de justicia electoral, en algunos casos secundados por la Contraloría General de la República o alguna Corte de Cuentas.[13] Al comparar el momento en el que son exigidos los informes se constata una gran heterogeneidad de regulaciones, puesto que algunos países exigen informes periódicos, otros lo hacen una vez concluidos los eventos eleccionarios, y otros mediante modalidades mixtas.

En cuanto a la accesibilidad de los informes financieros, 15 países prevén alguna modalidad de transmisión de los informes al público.[14] En algunos casos, esta transmisión se realiza a través de políticas de transparencia activa (Panamá, Argentina, Costa Rica y Bolivia), en otras a pedido del público (generalmente en forma de copias a mano o fotocopias), y en otras mediante mecanismos mixtos (páginas *web*, boletines y folletos).

Finalmente, es importante hacer referencia a la frecuencia de la información que es difundida por los medios masivos de comunicación sobre financiamiento político. En primer lugar, porque sólo en tres países se ob-

[10] Véase tabla 11.

[11] Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

[12] Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, *cit.*, p. 320.

[13] Véase tabla 12.

[14] Con excepción de Ecuador, República Dominicana y Uruguay.

serva una alta frecuencia, frente a una gran mayoría de casos nacionales en los que la difusión tiene lugar con motivo de denuncias y escándalos de financiamiento irregular. En segundo lugar, porque este tipo de información sobre financiamiento político tiene más que ver con capacidades autónomas y privadas de fiscalización y control social ejercidas por los medios de comunicación, que con el carácter público o semi-público de los medios.

En lo que concierne a las distintas capacidades regulatorias, investigativas y sancionadoras de los organismos públicos en los casos de no divulgación de la información financiera, se observa una gran heterogeneidad de países y situaciones. Es destacable que una importante cantidad de países exhibe una alta capacidad regulatoria. No muy distinta es la situación de las capacidades investigativas de los organismos públicos, puesto que 11 países destacan por disponer de dichas facultades. En cuanto a las facultades sancionadoras, 13 países han dotado a sus organismos reguladores con estas capacidades.

## III. Una propuesta de agenda de trabajo para el futuro

La Carta Democrática Interamericana establece el tema del financiamiento político como una prioridad al señalar que se debe prestar especial atención a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de las actividades de los partidos políticos.[15] Siguiendo el espíritu de la Carta, es claro que el efectivo cumplimiento de las regulaciones sobre financiamiento político es un factor de relevancia para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones y los procesos electorales.

Los desarrollos recientes en América Latina y el Caribe, que están descritos a lo largo de este estudio sugieren que persisten desafíos. La OEA e IDEA Internacional entienden la necesidad de aumentar la equidad en la competición electoral para darle a todos los candidatos y partidos la posibilidad de ser elegidos en igualdad de condiciones, es decir amoldar la estructura desigual que genera el dinero, al principio de igualdad propio del sistema democrático. En efecto, las condiciones del financiamiento de

[15] Organización de los Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana. Artículo 5o.

la actividad política y el acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de los participantes en la contienda electoral se identifican como las áreas más débiles de los procesos electorales en la región.

El control o condicionamiento del sistema democrático, por la vía de la cooptación de sus mandatarios, es un imperativo ético, jurídico y político. El sistema democrático es por su naturaleza el mecanismo mediante el cual, quienes naturalmente son desiguales son reubicados en un plano de paridad, donde cada voluntad es un ciudadano y cada ciudadano es un elector. En este mecanismo de redistribución del poder la institucionalidad reguladora del financiamiento de la política debe permitir a los partidos políticos la equitativa posibilidad de diálogo con los ciudadanos para cautelar el libre ejercicio del sufragio así como la rendición de cuentas inherente al sistema democrático.

Para los investigadores, practicantes y políticos, la agenda de trabajo debe enfocarse en análisis más empíricos, basados en casos prácticos, de las condiciones de equidad electoral existentes en los sistemas de financiamiento de la actividad política y campañas electorales en América Latina. En lugar de casos de estudios, los análisis comparados de las aplicaciones prácticas de estos sistemas permitirán arrojar lecciones y mejores prácticas para ir refinando los sistemas a fin de lograr "regímenes equilibrados y transparentes" de financiamiento político. Asimismo, el trabajo empírico permitirá la desmitificación de las supuestas "verdades convencionales" en temas de financiamiento.

Esta agenda debe incluir también el análisis del tema del financiamiento ilícito de la política y las campañas electorales. La infiltración del dinero ilícito no puede ser considerada únicamente desde el ámbito jurisdiccional o desde el punto de vista de la seguridad pública. Es necesario identificar el modo de acción y el nivel de penetración nacional y regional de los grupos ilegales que utilizan dinero proveniente del crimen organizado transnacional para intentar generar algún nivel de cooptación sobre los órganos del Estado, distorsionando de esta manera el equilibrio en la competencia política y la representación.

La nueva agenda debería estar enfocada en el establecimiento de indicadores que permitan medir las condiciones de equidad. En este sentido, la OEA espera contribuir a este esfuerzo a través del desarrollo de una metodología que, de manera rigurosa y sistemática, permita la observación de los esquemas de financiamiento en el marco de las misiones de observación electoral (MOE/OEA). En este sentido, una agenda de traba-

jo para la OEA en los próximos años contempla el inicio de un proceso que permita *a*) la identificación de mejores prácticas de países específicos; *b*) la identificación, ajustada a los alcances y limitaciones de las MOE/OEA, de las actividades que pueden desarrollar los observadores electorales internacionales en cuanto a la observación de estos esquemas, y *c*) el desarrollo e implementación de una metodología que permita la observación del financiamiento político-electoral en los Estados miembros de la OEA. Contar con una metodología para la observación de los esquemas de financiamiento (desde una perspectiva teórica y de aplicación práctica) sería un aporte institucional para documentar rigurosamente muchos de los hallazgos a los que, de manera "instintiva", llegan las MOE.

En este estudio OEA e IDEA Internacional, conjuntamente con otras iniciativas de la Organización buscan, desde diversas perspectivas, hacer frente a los retos de un tema complejo, que incluye a actores estatales, partidos políticos, grupos sociales, medios de comunicación, entre otros. Las ventajas comparativas de estas dos instituciones permiten trabajar con distintos actores nacionales y al mismo tiempo contar con una visión regional sobre los avances y los retos del financiamiento político en América Latina.

# PARA LLEGAR A TIEMPO:
# APUNTES SOBRE LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA*

Kevin CASAS
Daniel ZOVATTO**

SUMARIO: I. *El financiamiento político: entre la leche materna y el veneno*. II. *¿Cuáles son los riesgos? La experiencia de América Latina*. III. *¿Qué hacer? Instrumentos de regulación y experiencia comparada*. IV. *Lecciones sobre la reforma del financiamiento político*. V. *¿Hacia dónde ir? Algunas propuestas de reforma*. VI. *Bibliografía*.

## I. EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO: ENTRE LA LECHE MATERNA Y EL VENENO

"La relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático", con esta frase abrió James Kerr Pollock su pionero volumen sobre las prácticas de financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1932. Tal aseveración, así como su llamado a la opinión pública a entender que "una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles", son más veraces en la actualidad que en el propio tiempo

* Este artículo fue escrito para el Proyecto Democracia de la Organización de los Estados Americanos y sus insumos fueron utilizados para la redacción del informe Nuestra Democracia, publicado en 2010 por la Organización de los Estados Americanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El artículo se publica con autorización de la Organización de los Estados Americanos.

** Los autores desean agradecer la ayuda de investigación proporcionada por Ileana Aguilar, así como los útiles comentarios realizados a un borrador previo por Claudio Fuentes, Pablo García Arabehety, Humberto de la Calle, Nydia Restrepo, Arturo Núñez, Luis Antonio Sobrado y Juan Ignacio García. Ellos son, claro está, inocentes del resultado final.

de Pollock.[1] La expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos, han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo. El tema ha adquirido un perfil global y urgente.

En la base de ese interés hay un hecho ineludible: si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento.[2] El uso de recursos económicos es un elemento *imprescindible* para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se le presenta en la discusión pública— el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la vida democrática. Es innegable, sin embargo, que el dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático. Su desigual distribución incide, en primer lugar, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos, a través de sus contribuciones. Esto es de importancia crítica para la democracia. Cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de "una persona, un voto" pierde su significado y la democracia deja de ser, en las palabras de Elmer Schattschneider, un "sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico".[3] En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses para estos últimos.

Así, pues, si su utilización no es regulada o es mal regulada, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas, esto es la percepción de los ciudadanos de que las elecciones y los gobiernos democráticos reflejan aproximadamente sus demandas e intereses. La lapidaria frase del político norteamericano Jesse "Big Daddy" Unruh, que alguna vez sentenció que *"el dinero es la leche materna de la política"*, cuenta, así, sólo una parte de la verdad. Lo cierto es que esa

[1] Pollock (1932), p. 328.
[2] Griner y Zovatto (2004), p. 298.
[3] Schattschneider (1960), p. 119.

leche tiene elementos importantes de toxicidad, que es preciso eliminar o, al menos, controlar si no han de destruir el organismo democrático.

Estas preocupaciones son particularmente pertinentes en América Latina. Es la nuestra una región que presenta asombrosas desigualdades en la distribución de recursos económicos, iniquidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos. Es también una región donde la presencia del crimen organizado —particularmente el narcotráfico— es una realidad indiscutible, que moviliza miles de millones de dólares al año y es, por ello, capaz de corromper y subvertir las instituciones democráticas. Regular el financiamiento político en América Latina es de vital importancia para la preservación de la democracia. Los sistemas políticos de la región en general lo han entendido así, como lo sugiere la profusión de esfuerzos regulatorios intentados en las últimas dos décadas. Por más que sus resultados hayan sido frecuentemente decepcionantes, esa proliferación de esfuerzos es un signo de desarrollo democrático: mucho más consolidadas que los sistemas democráticos en otras regiones, las democracias latinoamericanas están en condiciones de abordar temas de alta complejidad como la regulación del financiamiento político, un asunto irresuelto aun en las democracias más desarrolladas.

Las siguientes páginas son ante todo un inventario, en un triple sentido: en primer lugar, de los riesgos que comporta el tema del financiamiento político para la democracia en América Latina; en segundo lugar, de los distintos instrumentos normativos disponibles y las lecciones —casi siempre tentativas— que enseña la experiencia latinoamericana e internacional sobre sus efectos; en tercer lugar, de algunas reflexiones prácticas para viabilizar las propuestas de regulación y aumentar sus probabilidades de éxito.

El texto es, así, animado por una intención eminentemente práctica, más que académica, aunque muy conscientes estemos de la urgencia de echar a andar una rigurosa agenda de investigación empírica que sitúe el tema en el centro de las ciencias políticas y permita iluminar su discusión pública. Lejos de ofrecer conclusiones definitivas, estas páginas buscan abrir una discusión y aumentar las posibilidades de que los sistemas políticos latinoamericanos lleguen a tiempo para regular adecuadamente el delicado papel del dinero en la vida democrática.

## II. ¿Cuáles son los riesgos? La experiencia de América Latina

Si abordar adecuadamente la regulación del financiamiento político es una tarea urgente para las democracias en América Latina, ello se debe a que en las últimas tres décadas de vida democrática los países latinoamericanos han mostrado, con notable exuberancia, la gama de riesgos que implica la ausencia de una regulación efectiva de esta materia. Al igual que en otras latitudes —desde Israel hasta Japón, pasando por los Estados Unidos y Alemania— los recurrentes escándalos relacionados con el financiamiento político han hecho tambalear gobiernos en la región, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Cinco modalidades de riesgo lucen particularmente serias, además de recurrentes en el subcontinente. Serán ilustradas a continuación con algunos ejemplos.

### 1. *Utilización de financiamiento espurio o ilegal*

El financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos y sus candidatos, con sus virtudes y peligros. Entre aquellas, cabe destacar que permite a los partidos políticos afinar sus puentes de contacto con la sociedad. Sin embargo, la posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre un abanico de riesgos considerable para la democracia. El primero y más serio de ellos es la posibilidad de utilizar para fines políticos dinero originado en actividades delictivas o ilegales.

En el caso de América Latina el mayor peligro es la posibilidad de que el narcotráfico y, en general, el crimen organizado penetren las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas.[4] No es esta, en absoluto, una posibilidad teórica. Los casos de las campañas de los ex presidentes Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia, y Ernesto Pérez Balladares en Panamá, todos durante la década de los noventa, son tan solo algunos de los más notables ejemplos que registra la región de penetración del narcotráfico en las

[4] Un análisis de la relación entre financiamiento y corrupción política en América se encuentra en Griner y Zovatto (2004), pp. 299-302.

campañas políticas.[5] Estos ejemplos son apenas la parte más visible de un fenómeno mucho más extendido y perturbador, que presenta particulares riesgos en países como México, Colombia y Brasil, en los que las grandes campañas nacionales son complementadas por una vigorosa actividad electoral a nivel subnacional.[6] Cabe señalar, en el mismo sentido, el riesgo de que los procesos de descentralización política emprendidos en casi toda la región faciliten la captura de las instituciones por parte del crimen organizado, habida cuenta del costo generalmente limitado de las campañas locales.

El narcotráfico y el crimen organizado plantean riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, pero no es el único peligro. La financiación de campañas de alcaldes y diputados por parte de organizaciones paramilitares en Colombia en la última década, la vasta operación de financiamiento ilegal puesta en movimiento por el ex presidente Fernando Collor de Mello en Brasil, la desviación ilegal de fondos de la empresa petrolera estatal Pemex a la campaña del Partido Revolucionario Institucional y la recepción de fondos prohibidos del exterior al Partido Acción Nacional en el año 2000 en México, así como el envío secreto de US$800 000 en una maleta proveniente de Venezuela a la campaña de la presidenta Cristina Fernández en Argentina, configuran otros tantos ejemplos de la enorme gama de modalidades que ha asumido la utilización de fuentes de financiamiento cuestionables en las campañas del subcontinente.[7]

[5] Mayorga (1998), p. 35; Jordan (1999), pp. 158-162; Vargas, Lesmes y Téllez (1996); Casas Zamora (2003), p. 46; "Drugs are Back"; *The Economist*, 25 de mayo de 1996, y "Well I Never, Says the President", *The Economist,* 29 de junio de 1996.

[6] Por ejemplo, en los meses previos a las elecciones legislativas de 2009 en México hubo al menos dos casos de pre candidatos legislativos (uno en el Estado de Chihua-hua y otro en el Estado de México) que fueron ligados al crimen organizado por reportes de prensa. Véase "Héctor Murguía: los narcos en casa", *El Universal* (Ciudad de México), 27de marzo de 2009; "Registran Candidatura de Héctor Murguía", *El Diario* (Ciudad Juárez), 23 de abril de 2009.

[7] Geddes & Ribeiro-Neto (1992), p. 646; Kinzo (1998), p. 135, n. 23; Córdova y Murayama (2006); "El 'Pemexgate', una novela de no-ficción", *Proceso*, 13 de octubre de 2002; "Caso maletín: cuatro detenidos en EE. UU.", *BBC Mundo.com*, 13 de diciembre de 2007; "Maletín: apuntan al gobierno venezolano", *BBC Mundo.com*, 17 de octubre de 2008; "Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase", *The New York Times*, 3 de noviembre de 2008. El caso de la presidenta Fernández en Argentina, remite a una patología con una larga tradición en la región: el financiamiento de partidos o candidatos por parte de gobiernos extranjeros, desde la antigua Unión Soviética hasta Taiwán. Véase al respecto el análisis de los casos de Uruguay y Costa Rica en Casas Zamora (2005).

## 2. *La compra de influencia y los conflictos de interés*

Como se dijo más arriba, aun en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provienen de fuentes cuestionables ni son obtenidos por vías ilegales, es claro que las contribuciones privadas pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, "privatizar" la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos.[8] Eso dependerá, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia con que manejen y del grado de discrecionalidad con que operen los tomadores de decisión. En el mejor de los casos, como lo han mostrado las investigaciones en los Estados Unidos, Costa Rica y Uruguay, las donaciones privadas facilitan considerablemente el acceso de los donantes a los tomadores de decisión, sin que necesariamente condicionen el contenido de sus determinaciones.[9] En palabras utilizadas por la célebre sentencia de *Buckley vs. Valeo* en el contexto norteamericano, las contribuciones privadas no sólo pueden afectar los procesos democráticos por los intercambios corruptos a los que efectivamente den lugar, sino también por la *apariencia* de corrupción que con frecuencia generan.[10]

No es casual, por ello, que se haya detectado la presencia dominante de las empresas de construcción en el financiamiento de campañas en Brasil y Costa Rica, o de la empresa concesionaria de las actividades de lotería y quinielas en Uruguay, actividades todas ellas fuertemente dependientes de los contratos estatales o la regulación pública.[11] Más relevante aún es el caso de los medios de comunicación privados, que a través de las tarifas diferenciadas que ofrecen a los partidos y candidatos, han devenido en un crucial donante en especie —acaso el mayor de todos— en algunos países de la región. Los casos de Uruguay, Costa Rica, Guatemala y México han sido debidamente documentados no sólo como situaciones de potencial colusión entre los propietarios de los medios y los funcionarios encargados de regular las frecuencias del espectro

[8] Griner y Zovatto (2004) destacan las figuras de *cohecho* (pagos a funcionarios por parte de contratistas del Estado en retribución por favores recibidos), y *cohecho anticipado* (la aceptación de dinero de personas o empresas a cambio de promesas y/o favores ilícitos en caso de acceder a puestos públicos), como algunas de las principales manifestaciones de la relación entre financiamiento político y corrupción, p. 299.

[9] Sorauf (1992), pp. 164-171; Casas Zamora (2005), p. 226.

[10] Ver texto de la sentencia en Corrado et al. (1997), pp. 67-77.

[11] Kinzo (1998), pp. 130 y 131; Casas Zamora (2005) pp. 137 y 181.

electromagnético, sino también como instancias de palpable inequidad por el acceso diferenciado a los medios concedido a candidatos y partidos durante las campañas electorales.[12]

### 3. *Las iniquidades electorales graves*

Aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, es obvio que sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, una distribución de recursos groseramente desigual puede crear una apariencia de inequidad capaz de afectar la legitimidad de los resultados electorales.

Los ejemplos abundan en la región: desde la gran disparidad documentada en el financiamiento de las opciones políticas de izquierda con respecto al financiamiento de partidos más conservadores en países como México, Uruguay o Costa Rica, hasta el caso extremo de la elección de 1990 en Perú, en el que el gasto en publicidad del candidato más apegado al *statu quo*, el escritor Mario Vargas Llosa, superó por un factor de 56 a 1 las erogaciones incurridas por la campaña de Alberto Fujimori.[13]

Aún más serios son los casos en que las iniquidades económicas se combinan con otro factor distorsionante: el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o candidato oficial. Ello puede ir desde lo más sutil y difícilmente detectable —como la asignación de publicidad estatal en medios de comunicación como forma de presionar el comportamiento periodístico— hasta formas mucho más obvias y, generalmente, prohibidas por la ley en los sistemas democráticos. Aunque el tema forma parte habitual del prontuario de alegatos de los partidos de oposición en casi toda la región, los casos de las elecciones presidenciales y referéndums en Venezuela en los últimos años y, en algunos sentidos la contienda presidencial en México en 2006, pueden ser mencionados como ejemplos en los que *prima facie* las acusaciones no han estado desprovistas de mérito.[14]

[12] Casas Zamora (2005), pp. 137-140 y 181-183; Transparency International (2004), pp. 49 y 50; Arredondo Ramírez (2000); Gómez Castellanos (2006), pp. 103-108.

[13] Miró-Quesada (1998), p. 481.

[14] El uso y abuso electoral de los recursos estatales por parte de quienes están en el poder es un extendido fenómeno en todo el mundo en desarrollo, aunque en muy distin-

Nada de esto es bueno para la democracia. Sin embargo, algunos de los casos citados contienen una advertencia fundamental: las disparidades detectadas no impidieron el triunfo de Fujimori en Perú, el ascenso electoral y eventual triunfo del Frente Amplio en Uruguay en 2004, o el robusto resultado obtenido por el Partido de la Revolución Democrática en México y el Partido Acción Ciudadana en Costa Rica, que les llevó a ambos muy cerca del triunfo electoral en 2006. No sólo es necesario afirmar que la disponibilidad de recursos económicos es apenas una de las muchísimas variables que explican la dinámica electoral, sino que es preciso recordar uno de los hallazgos de múltiples investigaciones empíricas sobre las elecciones al Congreso en los Estados Unidos: el gasto electoral tiene rendimientos marginales decrecientes que, en algunos casos, pueden llegar a ser negativos.[15]

Asimismo, debe notarse que el tema de la distribución de recursos económicos es distinto al del costo de las campañas electorales, con el que frecuentemente se le asocia. El alto costo de las campañas puede sin duda suponer una importante barrera de acceso a la competencia electoral. Sin embargo, es necesario tratar este punto con cautela. No sólo la común afirmación de que el costo de las campañas electorales es prohibitivo en la región y está aumentando sin cesar es contenciosa desde el punto de

tos grados y con diversas modalidades. En contextos autoritarios y semi autoritarios el acceso ilimitado a esos recursos por quienes ostentan el poder es, con frecuencia, el rasgo definitorio del financiamiento político y el obstáculo fundamental para la existencia de una arena electoral equitativa. Los casos de Egipto o Rusia, entre muchos, vienen a la mente (véase Rabie [2008]; Ammar [2008]; "Russian election lacked 'freedom', monitor says", *The Washington Post*, 4 de marzo de 2008). En todos los países, hay obvias y considerables dificultades para investigar este fenómeno. Eso no lo hace menos real, por supuesto. Sobre el caso venezolano véase: Unión Europea (2005), p. 45; Unión Europea (2006), p. 41; "Exigen ley que regule uso de recursos públicos en campaña", *El Universal* (Caracas), 21 de febrero de 2009. En el caso de México, el uso de algunos programas sociales por parte del gobierno y las actuaciones del presidente Vicente Fox durante la campaña de 2006 fueron muy controversiales. Véase Trife (2006), pp. 158-217; Córdova (2008), p. 6; Váldez Zepeda (2006).

[15] Sobre los rendimientos marginales decrecientes del gasto electoral, véase Welch (1976), y Jacobson (1985). El ejemplo de Perú en 1990 es muy elocuente en este sentido. En un contexto de aguda crisis nacional y con un sistema de partidos virtualmente colapsado, cada dólar adicional erogado por la campaña de Vargas Llosa sirvió para implantar en el electorado la imagen de que su candidato era *más de lo mismo*, exactamente el mensaje propalado por la campaña "insurgente" de Fujimori. Sobre esta campaña véase Vargas Llosa (2005).

vista empírico,[16] sino que no necesariamente implica un desvalor para la democracia. En algunos casos puede simplemente denotar elecciones más competitivas, en las que más contendientes tienen acceso a recursos económicos suficientes para competir efectivamente. Este punto puede ser decisivo en algunos contextos. La experiencia de México, donde la reforma electoral de 1996 favoreció el acceso de los partidos de oposición a un subsidio estatal excepcionalmente generoso, es un recordatorio de que una distribución más equitativa de los recursos electorales puede tener efectos considerables en la calidad de la competencia democrática, como lo ha advertido Giovanni Sartori.[17] La experiencia mexicana sugiere algo más: en un contexto en el que los partidos de oposición deben competir con un partido fuertemente consolidado en todas las estructuras de poder, la alternabilidad puede depender precisamente de la capacidad de la oposición para gastar *mucho* dinero. El costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática. La mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es.

### 4. *La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos*

Una democracia funcional requiere un sistema de partidos estable, no demasiado fragmentado y caracterizado por dinámicas centrípetas y no centrífugas. Asimismo, requiere de partidos sólidos, capaces de alimentar el proceso político continuamente y de ser algo más que maquinarias electorales. Ambos requerimientos, sobre todo el primero, son de particular importancia en los regímenes presidenciales prevalecientes en la región, que muestran una propensión importante a experimentar conflictos entre poderes cuando coexisten con sistemas de partidos altamente fragmentados.[18]

Si bien el financiamiento político no determina la volatilidad, el formato o la polarización del sistema de partidos, su regulación sí es capaz de crear incentivos que marginalmente afectan su comportamiento. De manera más directa, las reglas de financiamiento —y en particular el mé-

[16] Véase Casas Zamora (2005), pp. 111-117 y 159-162. Para otros contextos véase Pinto-Duschinsky (2002), y Ansolabehere *et al.* (2001).

[17] Woldenberg *et al.* (1998); Sartori (1991), p. 260.

[18] Ver al respecto el análisis sobre los sistemas de partidos de América Latina, en Payne *et al.* (2006), pp. 165-196.

todo de desembolso escogido para los subsidios estatales, donde éstos existen— pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos y en su consolidación como agrupaciones con vida permanente.

En ambas dimensiones las tendencias mostradas por la región no son favorables. Una revisión de la dinámica del sistema de partidos en 17 países latinoamericanos desde finales de la década de 1980 muestra un aumento del número efectivo de partidos en 10 de los 17 países.[19] Por otro lado, la volatilidad electoral de la región continúa siendo comparativamente muy alta y alcanza niveles asombrosamente elevados en países como Perú y Guatemala, con sistemas de partidos con altísimos niveles de fragilidad.[20] Por otro lado, con la posible excepción de los partidos mexicanos y de algunos otros ejemplos aislados en otros países (por ejemplo: Frente Amplio en Uruguay, Alianza Republicana Nacionalista en El Salvador, Partido Revolucionario Democrático en Panamá), los niveles de institucionalización de los partidos políticos en la región son sumamente bajos, aun en democracias muy consolidadas como Costa Rica, Uruguay o Chile.[21]

Los casos colombiano y mexicano merecen una mención especial. En el primero de ellos es muy posible que las reglas bastante liberales de acceso al financiamiento estatal —que le permiten beneficiarse incluso a candidatos propuestos por "movimientos sociales" o por "grupos significativos de ciudadanos"— contribuyeron a la virtual licuefacción que sufrió el sistema de partidos colombianos en la década anterior, parcialmente revertida por la reforma electoral de 2003.[22] La experiencia mexicana, por su parte, en la que un cuantioso subsidio estatal ha sido dispuesto para cubrir las actividades partidarias permanentes es sugerente del poderoso efecto que pueden tener las subvenciones no electorales en la consolidación institucional de los partidos. México, que sólo en esta década culminó su transición democrática, tiene hoy acaso los partidos más robustos de toda la región, con vocación de permanencia y capacidad competitiva en todos los niveles.

[19] Cálculo de los autores con base en cifras oficiales y metodología de Laakso y Taagepera (1979).

[20] Madrid (2005), p. 6. Véase también datos en Payne *et al.* (2006), pp. 183.

[21] Ver al respecto el estudio, ya con algunos años de más, de Mainwaring y Scully (1995). También Casas Zamora (2005), p. 14, n. 22.

[22] De la Calle (1998), pp. 106-111. Sobre la reforma electoral de 2003 y sus efectos véase Rodríguez Raga y Botero (2006).

Es importante que las reglas de financiamiento político no creen barreras excesivas a la participación electoral. Sin embargo, es por lo menos tan importante que tiendan a favorecer —así sea marginalmente— la consolidación de los partidos y una cierta estabilidad del sistema de partidos.

### 5. *La pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político*

Una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia. Ello porque todo esfuerzo regulatorio tiende a levantar las expectativas de que nuevas normas serán capaces, al menos, de moderar los peores abusos en esta materia. Las reformas fracasadas dejan un sedimento de desilusión y cinismo que se convierte en una barrera a nuevos intentos de regulación.

Desafortunadamente, la región es pródiga en ejemplos de reformas mal diseñadas o desprovistas de recursos para ser adecuadamente puestas en práctica. La introducción de reglas de transparencia en el financiamiento privado en Costa Rica en 1996 constituye un ejemplo elocuente de los efectos derivados de un marco normativo mal concebido. La carencia de un mandato explícito para que las autoridades electorales verifiquen la contabilidad de los partidos y las estructuras de campaña, así como la ausencia de responsabilidades claramente individualizadas por el incumplimiento de la normativa, han condenado a la legislación costarricense a tener una limitada capacidad para regular los abusos en el financiamiento político. Esto lo reveló con toda claridad la campaña presidencial del año 2002, cundida de irregularidades que afectaron, en distinto grado, a todos los partidos mayoritarios costarricenses.[23] Aún más claro es el caso de la reforma argentina de 2002, cuya ejecución —en un país de 40 millones de habitantes, con estructuras federales e intensa actividad electoral a todos los niveles— fue dejada en manos de un grupo de 24 jueces federales, insuficientes para hacer cumplir las detalladas disposiciones de la legislación. A partir del momento en que, a 10 días de las elecciones, el candidato victorioso en la elección presidencial de 2003 reportó públicamente que sus gastos electorales habían ascendido a la suma de $1, la legislación vio seriamente comprometida su credibilidad.[24]

[23] Casas Zamora (2004), pp. 240-244.

[24] Ferreira Rubio (2005), pp. 10 y 11. Véase también Ferreira Rubio (2007).

La experiencia mexicana, por el contrario, muestra cómo la legislación bien diseñada, acompañada del fortalecimiento de las instituciones controladoras, de muchos recursos y de férrea voluntad política para sancionar incumplimientos, puede conducir a una aplicación creíble de las provisiones legales, capaz de controlar algunos de los peores riesgos en materia de financiamiento político.[25]

Como se ve, de cada una de estas cinco modalidades de riesgo la región está más que avisada. Introducir legislación adecuada y efectiva para regular el papel del dinero en la actividad política en América Latina es, por ello, imperativo. Para acometer la tarea de regular es preciso tener claro, para empezar, el menú de instrumentos normativos con que se cuenta y las lecciones tentativas que arroja la experiencia internacional, abundante aunque poco estudiada sistemáticamente.

## III. ¿Qué hacer? Instrumentos de regulación y experiencia comparada

El papel del dinero en la actividad política democrática puede ser regulado mediante una amplia gama de instrumentos legales, cuya presencia y combinación dan forma al sistema de financiamiento político (SFP). El SFP es el conjunto de normas que regula el indispensable flujo de recursos económicos hacia el sistema político y desde este último. Es el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas —tanto públicas como privadas— pueden financiar esas actividades. Asimismo, el SFP define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo.

La diversidad de instrumentos disponibles para regular el financiamiento político y las numerosísimas combinaciones posibles plantean problemas para los reformadores, pero también para quienes estudian esta materia, toda vez que identificar nítidamente los efectos de cada uno de los instrumentos de regulación y elaborar prescripciones a partir de esos efectos es una ardua tarea.

Con todo, a estas alturas, tras más de un siglo de intentos de regular el financiamiento político en la democracia, no es poco lo que sabemos. Vale la pena detenerse, pues, en el examen de la diversidad de instrumen-

[25] Orozco (2008).

tos regulatorios y algunas de las principales lecciones arrojadas por su aplicación en diversos contextos, incluido el latinoamericano.

Contrariamente a la percepción habitual, los países de América Latina tienen una larga tradición de regulación del financiamiento político. En particular, han sido pioneros en la adopción de subsidios directos para partidos y candidatos, como lo atestiguan los casos de Uruguay (1928), Costa Rica (1956) y Argentina (1961). El retorno de la democracia a la región ha generado, predeciblemente, un creciente interés en esta materia, que se ha vertido en numerosos esfuerzos regulatorios. La región ha avanzado en la adopción de normas y, ayudado en parte por una prensa cada vez más incisiva, el tema del financiamiento político está definitivamente instalado en la discusión pública. Esto último es, en sí mismo, un progreso considerable. Sin embargo, como se ha visto más arriba, son abundantes y graves los riesgos que persisten para las democracias de la región, derivados de la inadecuada regulación de la materia y, en particular, de la pobre ejecución de los controles existentes.[26]

## 1. *Instrumentos de regulación del financiamiento político*[27]

Los instrumentos legales para regular el financiamiento político pueden ser clasificados en cinco categorías:

### A. *Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento*

Esta categoría incluye aquellos instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia las actividades políticas, tanto controlando o prohibiendo el uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones "negativas" o "pasivas") o estimulando el uso de otras fuentes (regulaciones "positivas" o "activas").

[26] Amplios análisis comparados de las reglas de financiamiento político en América Latina pueden encontrarse en Castillo y Zovatto (1998), Carrillo *et al.* (2003), Griner y Zovatto (2004), Zovatto (2005), y Zovatto (2007).

[27] Esta sección contiene información desarrollada extensamente en Casas Zamora (2005), capítulo 1. Esta fuente puede ser consultada si se desea ver una descripción mucho más detallada de los SFP y los sistemas de financiamiento estatal en cerca de 50 democracias. Si bien los autores han tenido el cuidado de consultar y actualizar la información sobre las regulaciones del financiamiento político mencionadas en el texto, algunas inexactitudes menores pueden existir en algunos casos.

Los controles más extendidos pesan, como es de esperar, sobre las donaciones políticas privadas. Casi todas las democracias restringen el uso de, al menos, algunos tipos de donaciones privadas, aunque con niveles de intensidad muy dispares. Mientras algunos países (Grecia, por ejemplo) simplemente imponen un límite a los montos de las contribuciones, en la mayoría de los casos las democracias modernas prohíben absolutamente el uso de algunas fuentes de financiamiento. Los límites a las contribuciones individuales oscilan entre US$350 por elección en Israel a los más de US$250 000 por año en Japón. Las prohibiciones, por su parte, pesan generalmente sobre las donaciones foráneas —prohibidas en más de 30 países— y sobre ciertos tipos de donaciones corporativas, típicamente aquellas de empresas estatales o de firmas beneficiarias de contratos o licencias otorgadas por el Estado.

La situación normativa en América Latina es consistente con esa descripción. Prácticamente todos los países latinoamericanos han introducido prohibiciones en el uso de ciertas fuentes de financiamiento y una amplia mayoría ha impuesto límites en relación con los montos de las contribuciones. A la fecha, sólo El Salvador no establece limitación alguna en esta materia. Entre las prohibiciones, las más comúnmente adoptadas son aquellas que pesan sobre las donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (la mayoría de los países, excepto El Salvador, y Nicaragua), de contratistas del Estado (por ejemplo, Argentina o Bolivia) y de fuentes anónimas (más de la mitad de los países; por ejemplo Costa Rica, Honduras, México). Igualmente importante es que algunos países de la región (Argentina, Honduras, México, Paraguay y Costa Rica, entre otros) han prohibido las donaciones de personas jurídicas. Por su parte, limitaciones diversas en cuanto al monto de las contribuciones individuales han sido introducidas en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Tales restricciones sobre las fuentes privadas de financiamiento buscan responder a los primeros dos riesgos descritos más arriba, esto es, intentan minimizar las oportunidades de compra de influencia por parte de donadores poderosos o controversiales. Como sucede con otras medidas regulatorias de tipo restrictivo, los límites a las contribuciones suponen significativos problemas de aplicación, demandando, como mínimo, la presencia de un extendido sistema de reporte y auditoría de los recursos

utilizados por los partidos y los candidatos, un requisito que ha probado ser difícil de satisfacer aun para las democracias más desarrolladas.[28]

Asimismo, los límites a las contribuciones, particularmente cuando son excesivamente bajos, pueden conducir a resultados perversos. Así, medidas draconianas para prohibir completamente las contribuciones privadas, como las empleadas en Francia antes de 1988 y la India en el periodo 1969-85, terminaron por incentivar prácticas de financiamiento singularmente opacas.[29] Por ello, no es sorprendente que muchas democracias, particularmente en Europa Occidental, sean reacias a establecer comprensivos controles sobre las contribuciones, optando en cambio por restringir el peso financiero de los donantes privados por otros medios, como generosos sistemas de financiamiento público, cortas campañas electorales y restricciones severas sobre la publicidad electoral.

### B. *Financiamiento estatal*

El SFP puede no sólo restringir el flujo de dinero hacia la política, sino que también puede intervenir activamente para darle forma. Puede hacerlo mediante la provisión de dinero, bienes o servicios públicos a los candidatos y los partidos. De hecho, el uso de subsidios estatales es, por mucho, la característica más común los SFP contemporáneos.

El término "financiamiento estatal" comprende tres categorías básicas de subvención: subsidios *directos* (fondos públicos desembolsados a partidos y candidatos de acuerdo con un procedimiento definido por la ley), subsidios *indirectos* (subvenciones en especie, como el acceso a los medios de comunicación estatales), o subsidios *específicos* (fondos entregados a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por ellos, tales como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación).

De estas categorías, los subsidios directos son, sin duda, la más relevante. De hecho, la adopción de subvenciones directas configura, probablemente, la tendencia más importante en materia de financiamiento político. Desde su temprana adopción en Uruguay en 1928 y durante las

[28] Sobre los obstáculos enfrentados por la Comisión Federal Electoral de los Estados Unidos (FEC) para aplicar los topes de contribución introducidos por el Federal Election Commission Act de 1974, véase Gross (1997); Federal Electoral Commission (1998), pp. 31-34; Sorauf (1992), p. 185.

[29] Levush *et al.* (1991), pp. 90-92; Avril (1994), pp. 85-89.

últimas cuatro décadas en particular, los subsidios directos han sido introducidos en más de 50 países. En América Latina, con el establecimiento en 2003 del financiamiento público directo en las legislaciones peruana y chilena, se consolidó una tendencia mayoritaria en la región a instaurar sistemas de financiamiento estatal directo. Hoy, las únicas excepciones a este fenómeno son Venezuela y, desde el año pasado, Bolivia, que eliminó los subsidios estatales directos incorporados en su legislación en 1997.

No obstante su generalizada adopción, la introducción de los subsidios estatales —en particular en su modalidad directa— no ha estado desprovista de polémica. Ello no sólo por el costo impuesto a los contribuyentes —que garantiza que, en casi todos los casos, la entrega de subsidios a los partidos y candidatos sea sumamente impopular—[30] sino también por la incertidumbre sobre sus efectos. Los proponentes del financiamiento estatal enfatizan rutinariamente su importancia para disminuir la dependencia de los actores políticos respecto de los grandes donantes privados, crear condiciones económicas equitativas para las diferentes opciones políticas y fortalecer la institucionalización de las organizaciones partidarias. Correlativamente, sus detractores han sostenido por mucho tiempo su ineficacia como instrumento para proteger a los actores políticos de la compra de influencia, su tendencia a favorecer a los partidos establecidos y su inclinación a crear situaciones de dependencia financiera de los partidos respecto del Estado, liberándolos de la necesidad de atraer nuevos miembros. Es un debate que dista de estar concluido, entre otras razones porque el financiamiento público —en particular los subsidios directos— constituye un instrumento extraordinariamente heterogéneo, que se resiste a las generalizaciones fáciles de sus efectos.[31]

En efecto, las configuraciones posibles de los sistemas de subsidio público son múltiples. Todo sistema de subvención directa debe definir cuatro puntos centrales:

- ¿Cuáles actores políticos recibirán el subsidio?
- ¿Con qué periodicidad serán desembolsados los fondos?
- ¿Cuáles barreras de acceso y reglas de asignación serán adoptadas?
- ¿Quién define el monto de la subvención y cómo?

[30] Independientemente de su configuración, los sistemas de financiamiento estatal son muy impopulares en todo el mundo, excepto quizá en los Estados Unidos, lo que resulta más bien sorprendente. Una revisión de este tema, con datos de encuestas en varios países europeos, particularmente Polonia, puede verse en Walecki (2005), pp. 253-259.

[31] Véase Casas Zamora (2005), capítulo 1.

Sobre el primer punto, la estructura central de los partidos políticos es la receptora por excelencia de los subsidios directos en la gran mayoría de los países. Sólo unos pocos países (por ejemplo Bélgica, Taiwán y Estados Unidos) no entregan subsidios a los organismos centrales de los partidos. En otros casos (por ejemplo Australia, Canadá, Austria y Suecia) los órganos subnacionales de los partidos son directamente subsidiados, en algunos casos con excepcional generosidad.[32] El apoyo directo del Estado a los candidatos presidenciales es mucho menos común, aunque se da en casos como Francia, Uruguay y Estados Unidos. Este último país es el único en el que el subsidio estatal cubre los procesos de nominación de candidatos presidenciales, un punto a tener en cuenta dada la creciente adopción del mecanismo de elecciones primarias abiertas en muchos países, particularmente en América Latina.

De acuerdo con su periodicidad, los subsidios directos pueden ser *permanentes* o *electorales*, siendo aquellos casi siempre desembolsados a los partidos en forma anual, con el propósito de apoyar diversas actividades no electorales, en particular la expansión y mantenimiento de la estructura partidaria. En muchos casos coexisten ambos tipos de subvención.

La distribución de estas opciones muestra patrones dignos de mención. Mientras casi todas las democracias de Europa Occidental proveen financiamiento permanente a los partidos, en las democracias de América del Norte y América Latina el financiamiento electoral sigue siendo prevaleciente. Ello refleja una distinta forma de entender la naturaleza y las funciones de los partidos. En Estados Unidos, por ejemplo, las reglas de subsidio reflejan la noción de que los partidos existen, en lo fundamental, para pelear batallas electorales y que son, en todo caso, menos importantes que los candidatos individuales.[33] En Europa, por su parte, se ha adoptado una noción más comprensiva del papel de los partidos, como organizaciones permanentes esenciales para la tarea de gobernar. Esta distinción no es ajena a la división entre regímenes presidenciales en casi todo el Hemisferio Occidental y regímenes parlamentarios en Europa Occidental.

Debe decirse, sin embargo, que América Latina muestra una creciente aceptación del financiamiento público permanente para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluyendo actividades tales

[32] Este es el caso, particularmente, de Austria y Suecia. Véase Müller (1994), pp. 54 y 55; Nassmacher (2001), p. 103; Klee (1993), pp. 183-189; Gidlund y Koole (2001), p. 123.

[33] Katz y Kolodny (1994).

como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios. Tal es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú, entre otros.

El momento de desembolso de los subsidios electorales también presenta variaciones importantes. Esta característica puede tener una relevancia considerable, toda vez que las subvenciones exclusivamente post-electorales pueden implicar un obstáculo infranqueable para los partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. En algunos países la subvención estatal opera como un reembolso post-electoral de gastos (por ejemplo Australia), mientras en otros se permite el pleno acceso al subsidio antes de la elección (por ejemplo los Estados Unidos). En algunos países, como España, ambas opciones están mezcladas en diferentes grados.

En América Latina no existe un patrón homogéneo en cuanto al desembolso del financiamiento electoral. Unos pocos casos contemplan únicamente pagos post-electorales (Nicaragua y Paraguay). En un caso (Argentina) se entregan los recursos exclusivamente antes de las elecciones. El resto de los países ha adoptado una combinación de desembolsos anteriores y posteriores a los comicios.

Casi todos los países que otorgan subvenciones directas han introducido algún tipo de barrera de acceso, con el fin de desincentivar la proliferación de candidatos y partidos. Con frecuencia, la barrera de acceso es definida por el logro de representación parlamentaria en la elección previa (por ejemplo Finlandia), pero puede también consistir en un número absoluto de votos (por ejemplo Dinamarca o Portugal), un cierto porcentaje de los votos (por ejemplo Alemania o Nicaragua), o una combinación de escaños y votos (por ejemplo Suecia o Costa Rica). Otros países han introducido múltiples umbrales para diferentes tipos de subsidio (por ejemplo Austria o Colombia). La ausencia total de barreras es menos común y normalmente está limitada a algunos subsidios específicos.

En América Latina, una amplia mayoría de los países que tienen sistemas de subvención estatal (con las excepciones de Chile y El Salvador) han previsto algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Esas barreras oscilan desde niveles sumamente bajos, como en Honduras (10 000 votos), hasta relativamente altos, como Brasil, donde se requiere haber obtenido un 5% de los votos en las últimas elecciones de la Cámara de Diputados.

Una vez definido el universo de receptores del subsidio directo, se aplican las reglas de asignación. La mayoría de los países asignan el grueso de los subsidios directos proporcionalmente, de acuerdo con el porcentaje de votos o escaños obtenido en la elección previa (por ejemplo Bélgica, Grecia y, en América Latina, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguay [votos]; Finlandia, Suecia, Nicaragua o Paraguay [votos y escaños]). Sin embargo, muchos otros sistemas han optado por modificar la asignación proporcional de los fondos con algunas reglas que tienden a la igualdad absoluta entre los receptores, típicamente el desembolso de una parte del subsidio en partes iguales para todos los beneficiarios. Ese es el caso de Israel y de un número sorprendentemente elevado de países en América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Costa Rica [sólo la porción que se desembolsa antes de la elección]). En otros casos, como el canadiense o el francés, se ha establecido una suma fija de reembolso de gastos electorales, que separa la distribución del subsidio de los resultados en las urnas. Otros países, como Alemania y Estados Unidos, han sustituido la asignación de proporcional o cuasi proporcional de subsidios por otros interesantes mecanismos (*matching grants*) como el desembolso de los fondos estatales de acuerdo con la capacidad de los partidos (Alemania) o los candidatos presidenciales (Estados Unidos) para atraer pequeñas contribuciones privadas.[34]

Sobre el procedimiento de definición del monto, cabe decir que en cada país que ha introducido el financiamiento estatal directo, la definición del monto inicial del subsidio recae en las manos de los legisladores. A partir de ahí la mayoría de los países ha preferido formalizar en la ley las reglas de cálculo del subsidio para evitar su manipulación política o su aumento desmesurado. Algunos países hacen esto fijando una suma que ha de pagarse por cada escaño o voto (por ejemplo en Italia u Honduras), o simplemente encargando a un ente apolítico de la definición del monto de la subvención (por ejemplo en México o Israel). En el caso de Israel

[34] En Alemania, cada partido recibe un subsidio del 38% del monto que logre recaudar en cuotas de membresía y donaciones individuales de menos de €3300. En el proceso de elecciones primarias, los candidatos presidenciales en Estados Unidos pueden optar por fondos estatales que "cazan" los primeros US$250 de cada contribución privada recaudada.

esta opción se tomó luego de una larga lista de aumentos de los subsidios dispuestos por los mismos beneficiarios de la subvención.[35]

Si los métodos para definir los montos de subsidio estatal son heterogéneos, aún más diversas son las sumas que los países efectivamente asignan a la subvención estatal. Este punto es relevante, toda vez que resulta claro que cualquiera que sea el efecto buscado por la introducción de los subsidios directos, se requiere, como mínimo, que los montos del apoyo estatal sean relevantes con relación a los costos de la actividad política. Si los subsidios públicos han de tener algún resultado visible, deben alcanzar una cierta "masa crítica", en ausencia de la cual el financiamiento estatal simplemente deviene un instrumento inocuo. Los casos latinoamericanos oscilan entre los montos más bien generosos de subsidio —de los que México es el caso más conspicuo— hasta sumas como las que en algún momento mostraron Ecuador y Guatemala, cuya capacidad para generar impactos políticos es más que dudosa.

Tabla 1
*Subsidios estatales directos por año y votante registrado en 25 democracias (circa 1990s)*

| *País* | *US$* | *Años (1)* |
|---|---|---|
| Austria | 16.5 | 1995-1998 |
| Francia | 14.9 | 1995-1996 |
| Suecia | 12.1 | 1999 |
| Israel | 11.2 | 1996-1998 |
| México | 3.3 | 1997-1999 |
| Rep. Dominicana | 3.2 | 2000 |
| Japón | 2.8 | 1995-1999 |
| Alemania | 2.0 | 1995-1998 |
| Australia | 1.9 | 1996-1998 |
| Panamá | 1.8 | 1999-2004 |
| Uruguay | 1.7 | 1999-2004 |
| Costa Rica | 1.6 | 2002-2006 |

[35] Hofnung (1996), p. 138; Mendilow (1992), p. 109; Blechinger y Nassmacher (2001), pp. 168, 177 y 178.

| *País* | *US$* | *Años (1)* |
|---|---|---|
| España | 1.6 | 1998-2000 |
| Italia | 1.4 | 1999-2001 |
| Nicaragua | 1.2 | 2001-2006 |
| Portugal | 1.0 | 1995-1996 |
| Bolivia | 0.6 | 1997-2002 |
| El Salvador | 0.5 | 1999-2004 |
| Holanda | 0.4 | 1999 |
| Honduras | 0.2 | 2001-2005 |
| Estados Unidos | 0.2 | 1992-1996 |
| Canadá | 0.2 | 1993-1997 |
| Dinamarca | 0.2 | 1988-1990 |
| Ecuador | 0.2 | 1995-1997 |
| Guatemala | 0.02 | 1999-2003 |

Notas: (1) Incluye un año electoral para todos los países, excepto Suecia y Holanda. En estos casos, sin embargo, los partidos no reciben subsidios adicionales durante el año electoral.

Fuentes: Casas Zamora (2003) y (2005).

Para finalizar la revisión de los mecanismos de financiamiento estatal, es preciso decir una palabra sobre los subsidios indirectos y específicos, que generalmente complementan en forma más modesta a las subvenciones directas. Aparte de la práctica casi universal de otorgar apoyo institucional a los miembros del Poder Legislativo —práctica que sólo parcialmente puede ser considerada un apoyo a los partidos políticos *strictu sensu*— otras tres formas de subsidio indirecto merecen ser mencionadas: el uso privilegiado o gratuito de los servicios públicos; las exenciones impositivas para las donaciones políticas, y la emisión gratuita de publicidad en los medios de comunicación estatales. El uso gratuito del correo para efectos de contactar a los votantes es muy común a nivel internacional (por ejemplo Austria, Finlandia, Francia, Italia, Japón y Reino Unido). En muchos otros casos, como Canadá, Francia, Alemania, Holanda, Taiwán, Chile y México, por mencionar algunos, exenciones fiscales han sido dispuestas para incentivar las donaciones políticas y su transparencia, en algunos casos específicamente dirigidas a la recaudación de pequeñas contribuciones (como en Canadá y Alemania). Final-

mente, el acceso gratuito a los medios de comunicación estatales es una práctica muy extendida en Europa Occidental y, crecientemente, en otras regiones. Esto es un reconocimiento explícito a la enorme importancia de los medios de comunicación social —en particular la televisión— que hoy constituyen la arena fundamental de las luchas electorales.

Este último punto merece particular atención en América Latina. En efecto, la modalidad de subsidio indirecto más importante en la región lo constituye el acceso gratuito concedido a partidos y candidatos a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos. Este beneficio se utiliza en buena parte de la región (con excepción de Venezuela [que carece de todo tipo de subvención pública], así como Costa Rica, Honduras y Nicaragua), casi siempre otorgando acceso gratuito a los medios estatales de comunicación, durante la vigencia de la campaña electoral.[36] Únicamente en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. En algunos casos (Brasil, Chile, México y, desde 2010, Argentina), el acceso a una "franja" gratuita de publicidad en los medios coexiste con una prohibición de la adquisición de espacios adicionales de publicidad en la televisión o la radio.[37] En los demás casos, sin embargo, la "franja" puesta a disposición por el Estado no impide la posibilidad de contratar espacios publicitarios privadamente.

En la medida en que los subsidios indirectos se pagan en especie, su valor es muy difícil de establecer en muchos países. Debe notarse, sin embargo, que en el contexto latinoamericano, al menos, la utilidad de los subsidios indirectos para los actores políticos tiende a ser más bien limitada.

[36] Un análisis sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación en América Latina se encuentra en Griner y Zovatto (2004), pp. 314-319.

[37] Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita. En el caso de México, los partidos políticos pueden acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos (la suma de los tiempos del Estado y de los llamados tiempos fiscales). El Instituto Federal Electoral será la única autoridad facultada para administrar esos tiempos, y si considera que los mismos resultan insuficientes podrá tomar las medidas necesarias para su ampliación. En 2009, en Argentina, la Ley núm. 26571 incorporó nuevas modificaciones, siendo una de las reformas más trascendentes la prohibición de contratar espacios de publicidad privada en medios masivos de comunicación, debiendo utilizarse exclusivamente los espacios públicos otorgados.

Los efectos de los beneficios impositivos para las donaciones están limitados por la baja efectividad de los sistemas de recaudación de impuestos en la región. Asimismo, el acceso a los medios de comunicación estatales, particularmente a la televisión, tiende a ser irrelevante en vista de la baja audiencia que tales medios generalmente tienen en América Latina.

¿Qué sabemos sobre los efectos del financiamiento estatal para partidos y candidatos? La respuesta a esta pregunta es extremadamente compleja, habida cuenta de la heterogeneidad de los mecanismos de subsidio y su imbricación con la estructura institucional que les rodea, que condiciona sus efectos. Pese a eso, la evidencia disponible tiende a mostrar tres cosas:

*1)* Los subsidios estatales tienen un efecto bastante limitado en el control de las prácticas cuestionables de financiamiento político. Las experiencias de Canadá y casi toda Europa Occidental sugieren que los subsidios estatales pueden efectivamente reducir el peso de las grandes donaciones privadas en las finanzas partidarias. Sin embargo, esto es el resultado de la presencia de una compleja combinación de factores institucionales (campañas cortas, restricciones a la emisión de publicidad electoral, incentivos fiscales para las donaciones pequeñas, etcétera), antes que de la simple disponibilidad y generosidad de los subsidios públicos. Aún más, la lista de países en los que la existencia de generosísimos sistemas de subvención ha sido totalmente incapaz de evitar graves irregularidades en el financiamiento político incluye a Israel, Francia, España, Italia, Austria y Alemania.[38]

*2)* El financiamiento público puede tener y usualmente tiene un efecto equilibrador de la competencia electoral. No existe evidencia alguna de que, como lo sostienen algunos críticos, el financiamiento estatal tienda a osificar el sistema de partidos. Por el contrario, la información disponible sugiere que los sistemas de subsidio tienden a favorecer a los partidos pequeños y que, en algunos casos, son decisivos en las posibilidades de competir de partidos y candidatos sin vínculos cercanos con los sectores empresariales. En América Latina, en particular, el financiamiento estatal suele ser casi la única

[38] Véase, entre muchos, "European Politics Plagued by Funding Scandals", *The Guardian*, 4 de diciembre de 1999; Blechinger y Nassmacher (2001), pp. 178-180; Galiardo y Berbell (1995); Rhodes (1997); Pujas y Rhodes (1998); Pulzer (2001), pp. 31 y 32.

forma de equilibrar el desproporcionado peso de pequeños círculos empresariales en las finanzas partidarias.[39]

*3)* Cuando los subsidios se entregan a los partidos y en particular cuando los desembolsos se hacen anualmente, los fondos estatales pueden tener un efecto ostensible en el crecimiento y robustecimiento de las estructuras partidarias. Aunque este efecto "burocratizante" ha sido impugnado en algunos contextos desarrollados como un signo de debilitamiento del poder de los miembros sobre la dirigencia partidaria, en el caso de la mayoría de las democracias en América Latina, el fortalecimiento de las estructuras partidarias es, más bien, una necesidad sistémica de la más alta importancia.

Debe insistirse en que estas son simplemente tendencias cuya aplicación en el caso concreto es enteramente contingente al diseño de cada sistema de subsidio, a su relevancia económica y a su relación con el sistema electoral y, en general, el marco institucional en el que ocurre la competencia democrática.

### C. *Regulaciones sobre el gasto electoral*

Se incluyen aquí las reglas que establecen topes generales al gasto electoral de los partidos y candidatos, así como los límites y prohibiciones que pesan sobre algunos rubros específicos, particularmente la publicidad electoral. También se incluyen en esta categoría los límites dispuestos para la duración de las campañas.

Los topes generales de gasto son poco comunes entre las democracias. Esto es un reflejo de sus significativos problemas normativos y prácticos. La experiencia acumulada con los topes generales es entreverada en el mejor de los casos. Aun los casos más exitosos, como Gran Bretaña y Canadá, donde los límites han sido rigurosamente puestos en práctica y generalmente reconocidos como algo positivo, muestran algunos de los complejos dilemas inherentes a su aplicación. En Gran Bretaña, los topes de gasto por distrito electoral perdieron gradualmente su relevancia con el crecimiento secular del gasto realizado por los partidos a escala nacional, solo recientemente controlado por la legislación.[40] Entre tanto,

[39] Casas Zamora (2003) y (2005).

[40] Un tope nacional de gastos operó por primera vez en la elección general de 2001.

en Canadá, la regulación de los gastos realizados por terceros ajenos al proceso electoral con el fin de incidir en su resultado, ha demostrado ser prácticamente imposible pese al visible papel que esos desembolsos han jugado en algunos comicios.[41] En casi todos los otros casos los topes generales han sido ineficaces por distintos motivos que van desde la inadecuada definición de lo que ha de contar como gasto electoral hasta la introducción de topes excesivamente bajos, pasando por la debilidad de los mecanismos de supervisión y la presencia de fuertes incentivos hacia el aumento del gasto derivados de otras características institucionales. Así, mientras por mucho tiempo los topes fueron demasiado altos para ser útiles en España, en otros países, como Australia, Colombia, India, Israel, Rusia, Corea del Sur, Ucrania y los Estados Unidos (1925-74), los actores políticos consistentemente los han ignorado.[42]

Con la intención de evitar algunas de estas consecuencias, otros SFP han enfocado sus restricciones hacia rubros singularmente visibles y onerosos, como la publicidad electoral. Casi todas las democracias en Europa Occidental prohíben la compra de publicidad electoral en la televisión, al tiempo que otorgan espacios publicitarios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación estatales. Como hemos visto más arriba, esta opción ya ha sido adoptada, con variaciones, por algunos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y México).[43]

Si bien esta solución ha sido generalmente reconocida como una forma eficiente de cortar los costos de la actividad electoral y reducir la presión económica sobre los partidos, la aplicabilidad general de este modelo es dudosa. Para funcionar requiere, entre otras cosas, de la presencia de poderosas empresas estatales de comunicación —algo poco común en las democracias fuera de Europa Occidental—, así como, probablemente, la existencia de una competencia electoral centrada en los partidos políticos, que evite la atomización de la publicidad que se presenta en los sistemas orientados a las candidaturas individuales. Quizá más importante es el hecho de que los efectos de este modelo en la protección de la equidad electoral son ambiguos. Como es el caso con los topes generales de gasto,

41 Ewing (1992), pp. 220-225; Stanbury (1993a), pp. 97-99; Royal Commission on Electoral Reform and Party Funding (1991), pp. 327-328.

42 Pajares-Montolío (1998), pp. 137-145; Levush *et al.* (1991), pp. 89, 126, 155; Park (1994), pp. 181 y 182; Cepeda-Ulloa (1997), pp. 94-97; Walecki (2001), p. 410.

43 Ecuador, Nicaragua y, de forma indirecta, Costa Rica, han introducido, además, algunos límites a la impresión de publicidad electoral en la prensa escrita.

los límites a la emisión de publicidad pueden convertirse en una injusta protección a los partidos oficiales y en un obstáculo importante para la oposición, particularmente en aquellos casos en que los gobernantes continúan disfrutando de un acceso ilimitado a los medios de comunicación oficiales.

D. *Regulaciones tendientes a la transparencia financiera*

El cuarto grupo de reglas es aquel que obliga a los partidos, candidatos y otros actores políticos a reportar a las autoridades públicas las fuentes de sus recursos económicos y/o el uso dado a esos recursos. También incluye las reglas que definen si esa información es o no auditada y, finalmente, si es o no publicada.

Estas regulaciones presentan considerables variaciones entre países. Por lo general, imponen la obligación de elaborar reportes financieros a los partidos políticos más que a los candidatos, sobre actividades regulares tanto como electorales, con divulgación de las fuentes de financiamiento así como de los gastos, y con la realización de auditorías de la información por parte de alguna autoridad competente. En el caso de América Latina, con excepción de El Salvador, todos los países imponen la obligación a los partidos de reportar periódicamente sus finanzas, en tanto sólo unos pocos lo hacen, además, con los candidatos individuales (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Uruguay y Venezuela). Además, en todos los demás países existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales. La experiencia mexicana es particularmente relevante en este sentido, en la medida en que el Instituto Federal Electoral tiene la potestad de obligar a los partidos a tener cuentas únicas, así como de realizar fiscalización *in situ* y aleatoria durante la temporada electoral, facultades que el organismo electoral ha utilizado extensivamente.

Por último, la situación en cuanto a la publicación de información es bastante menos clara en la región. Si bien varios países (entre ellos Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y, parcialmente, Panamá) obligan a divulgar los resultados de las auditorías realizadas sobre las cuentas de candidatos y partidos, en

el resto de la región, esa información no necesariamente entra en el debate público.

Las reglas de transparencia buscan arrojar luz sobre las fuentes de apoyo de partidos y candidatos, así como sobre el cumplimiento por parte de estos de la legislación de financiamiento político. Revelar esa información puede tener un valor intrínseco para la democracia, pero las reglas de transparencia también tienen una decisiva importancia instrumental para hacer posible el éxito de otras medidas de regulación del financiamiento político, como los límites a las contribuciones y al gasto. La eficacia de los topes depende casi enteramente de la presencia de un sólido sistema de reporte y divulgación de las finanzas de partidos y candidatos.

Estas reglas son la pieza maestra de la regulación del financiamiento político en muchos países, en particular los Estados Unidos. Con todo, su aplicación no está exenta de agudos dilemas normativos y prácticos. Por un lado, estas reglas implican la divulgación pública de información clave sobre la vida interna de las organizaciones políticas y, por ello, un cierto nivel de control estatal sobre ellas. Por otro lado, estas normas reflejan la noción de que, antes que asociaciones privadas, los partidos son entidades cuasi públicas y que los beneficios sociales de divulgar las fuentes de apoyo financiero de los actores políticos son más importantes que la protección de la privacidad de los donadores.[44] Ambas nociones han sido consistentemente rechazadas en muchas democracias, incluso algunas fuertemente consolidadas, como Suecia y Suiza. La protección de la privacidad es una preocupación particularmente sensible en democracias que recientemente han abandonado un pasado autoritario, en las que el temor al acoso gubernamental está aún fresco en la mente de muchos actores políticos.[45]

[44] La naturaleza cuasi pública de los partidos políticos ha sido discutida desde el momento en que fueron mencionados por la Constitución de Weimar en Alemania en 1919. Muchas Constituciones contemporáneas, especialmente en América Latina, explícitamente atribuyen a los partidos un papel crucial en el sistema democrático. La noción de que los partidos desempeñan funciones políticas vitales y proveen "bienes públicos de tipo político" ha sido frecuentemente usada para justificar la introducción de algunas medidas de supervisión sobre sus asuntos internos, incluso sobre la forma en que financian sus actividades. Véase García Laguardia (1989).

[45] Este tema se ha discutido, por ejemplo en Chile, Panamá y buena parte de Europa Central y del Este. Véase Valdés Prieto *et al.* (2000), pp. 420-437; *La Prensa Panamá*, 22 de julio de 1995; *El Panamá América*, 14 de agosto de 2001; Walecki (2001), pp. 413 y 414.

E. *Régimen sancionatorio*

Esta categoría incluye todas las sanciones dispuestas para las eventuales violaciones a los límites, prohibiciones y obligaciones derivadas de las cuatro categorías normativas anteriores.

A nivel internacional, las multas son, por mucho, la modalidad más común de sanción por la violación de la legislación de financiamiento político, y han sido utilizadas en algunos casos —México e Israel, en particular— con excepcional severidad.[46] Con frecuencia, tales multas están ligadas a la provisión de subsidios estatales, que en muchos países se han convertido en una herramienta fundamental para asegurar el cumplimiento de otras regulaciones al financiamiento político. Así, la comisión de diversos tipos de irregularidades financieras por parte de los partidos —por ejemplo la presentación de reportes tardíos o incompletos— es sancionada con la retención de subvenciones estatales en Austria, Alemania, España y Portugal, entre otros países. En América Latina, en tanto prácticamente todos los países (con excepción de El Salvador, Guatemala[47] y República Dominicana) han dispuesto multas para respaldar los controles al financiamiento político, la utilización de los subsidios estatales como mecanismo coercitivo es bastante menos extendida.

Aunque las penas privativas de libertad existen en muchos textos legales de regulación del financiamiento político, su imposición es más bien excepcional en esta materia y se limita, por lo general, a casos con una larga historia de escándalos en las finanzas partidarias. En Israel y Japón, por ejemplo, algunos políticos han sido efectivamente sancionados

[46] Luego de la elección de 2000 en México, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México fueron sancionados con multas equivalentes a US$100 millones, US$35 millones y US$18 millones, respectivamente, por serias irregularidades en el financiamiento de sus campañas. Véase Núñez (2003), p. 11; Orozco (2008), p. 364. En enero de 2000, el Partido Laborista de Israel fue multado con US$3.5 millones por recaudar donaciones ilegales. Multas en los cientos de miles de dólares son comunes en Israel. Véase Blechinger y Nassmacher (2001), p. 178; Hofnung (7 de junio de 2001). El caso de Chile, por su parte, merece ser mencionado. En las últimas tres elecciones nacionales celebradas en ese país sudamericano, particularmente en los comicios municipales, se ha sancionado con multas a varios centenares de candidatos.

[47] Vale aclarar, que en el caso de Guatemala, la última reforma a la ley realizada en 2004, contempla la aplicación de sanciones administrativas y penales, pero sin definición clara dentro del mismo marco legal. Esto ha limitado la aplicación de las sanciones por parte del órgano electoral.

y encarcelados por la violación a las regulaciones del financiamiento de campañas.[48]

En materia sancionatoria, como en otras, la experiencia internacional es sugerente de la importancia de tener una dosis de precaución, "para no caer en el error de la sobrerregulación ni en la criminalización de la política".[49] La imposición de sanciones excesivamente severas ha mostrado tener efectos ambiguos y, en algunos casos, hasta contraproducentes. Si aun las más pequeñas faltas acarrean serias penas, las autoridades encargadas de aplicarlas pueden mostrarse reacias a imponerlas. En países como Australia y Canadá, en los que la ley no deja más opción que la vía penal para sancionar violaciones a la legislación de financiamiento político, este camino ha sido sistemáticamente evitado y ha dado lugar a enfoques más dirigidos hacia la reparación de los daños derivados del incumplimiento de la ley.[50] De la misma manera, la aplicación de devastadoras sanciones electorales —como la anulación de la elección de los políticos que infringen la ley (por ejemplo en Francia y la India) o la cancelación inmediata del asiento de registro de los partidos que violan la legislación (por ejemplo en Senegal)— ha sido casi siempre evitada en razón de sus consecuencias políticas, potencialmente muy serias.[51]

La experiencia latinoamericana es reveladora en este sentido. A pesar de que las sanciones penales para donantes o candidatos existen en la

[48] Blechinger y Nassmacher (2001), Hofnung (7 de junio de 2001).

[49] Zovatto y Griner (2004), p. 325.

[50] Amr y Lisowski (2001); Gray (6 de junio de 2001). Vale la pena mencionar aquí la experiencia de los Estados Unidos, donde la capacitación obligatoria de los responsables de campaña es utilizada con frecuencia como una medida alternativa a las multas por violaciones a las reglas de financiamiento. Para los casos de transgresiones al Federal Election Campaign Act, la Comisión Federal Electoral ha introducido un proceso de resolución alternativa de disputas (RAD) que, en sus propias palabras, *"consiste en una serie de procedimientos constructivos y eficientes para resolver disputas mediante el mutuo consentimiento de las partes involucradas. La RAD incentive a las partes a establecer negociaciones que rápidamente conducen a la solución de la controversia"*. Entre otras cosas, esto permite a los partidos y a las autoridades evitar los altos costos y la tensión que suele acompañar a los mecanismos tradicionales de aplicación de la ley. Véase Federal Election Commission (2002).

[51] Koole (2001), p. 89; Jain (6 de junio de 2001); Mbodj (8 de junio de 2001). Sin embargo, en Francia se han presentado algunos casos en los cuales han sido canceladas las credenciales de funcionarios electos debido a violaciones incurridas contra las leyes de financiamiento de campañas. Véase González Varas (1995), pp. 171 y 172; Doublet (1997), pp. 48-50.

legislación electoral en nueve países del subcontinente, su aplicación ha sido prácticamente nula, con la posible excepción de México.[52] Un estudio reciente de la experiencia de los países centroamericanos, donde no ha habido una sola condena penal o electoral por asuntos relacionados con el financiamiento de partidos —pese a numerosos casos de violación flagrante de la legislación de control— sólo sirve para confirmar este fenómeno.[53]

Griner y Zovatto han señalado que sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda, no sólo las tradicionales multas, sino también castigos que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos.[54] Sin embargo, la evidencia comparada sugiere que, más importante aún que la severidad de los castigos, es la existencia de un régimen gradual, variado y, sobre todo, creíble de sanciones. Su presencia añade gran potencia a las regulaciones sobre el financiamiento político.

## 2. *Sobre la heterogeneidad de los sistemas de financiamiento político*

Esta somera revisión de los instrumentos básicos de regulación del financiamiento político sugiere un punto crucial: no hay soluciones regulatorias obvias ni mucho menos únicas a los retos planteados por el papel del dinero en la política. Las curas milagrosas típicamente ofrecidas en las discusiones sobre la reforma al financiamiento político no son más que espejismos. En esta materia la regulación implica complejas escogencias normativas y prácticas, cuyo éxito está lejos de estar garantizado. Las respuestas a los urgentes problemas planteados en la sección anterior están cundidas de elementos valorativos que restringen el rango de soluciones aceptables en un contexto político determinado. Así, la decisión de proteger más o menos la privacidad de los ciudadanos al hacer donaciones políticas, o de intervenir más o menos en el ámbito interno de los partidos políticos, o de privilegiar más o menos la libertad de expresión frente a la igualdad electoral, evidentemente cambiará la prioridad otorgada a diferentes temas y, en última instancia, el talante de la reforma adoptada.

Cada sistema político combina los instrumentos de regulación del financiamiento político en forma muy diversa, de acuerdo con sus urgen-

52 Griner y Zovatto (2004), tabla 13, p. 367.
53 Véase Casas Zamora (2003).
54 Griner y Zovatto (2004), p. 325.

cias coyunturales, los rasgos de su cultura política, las características del entorno institucional pre existente y, como siempre, los intereses políticos de quienes elaboran las normas.

Nada de esto implica que la experiencia internacional sea irrelevante como guía o que quepa defender un relativismo normativo ramplón y peligroso, para el que todos los esquemas de regulación del financiamiento político valen lo mismo y ninguno vale nada. Lo único que esta advertencia impone es una cierta modestia en el alcance de las prescripciones que se hacen en esta materia. Sí es posible identificar algunos instrumentos regulatorios que han mostrado su utilidad para controlar razonablemente bien algunos de los principales riesgos derivados del financiamiento político y los autores lo haremos en la última sección de este documento. Pero es necesario tener claro que la adopción de esos instrumentos no es posible o aun deseable en todos los contextos y que sus efectos son siempre contingentes al entorno institucional preexistente. A este punto regresaremos más adelante.

## IV. Lecciones sobre la reforma del financiamiento político

Que una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político sea muy necesaria en América Latina, no la hace inevitable. Como se ha visto en la segunda sección de este trabajo, la historia reciente de la región está llena de ejemplos de reformas condenadas al fracaso por problemas en su diseño y ejecución. En muchos casos tales defectos no son más que la materialización de intereses opuestos a la regulación de una materia muy sensible para la competencia electoral. En otros, sin embargo, los resultados decepcionantes no son más que el reflejo de la inflación retórica, los mitos y las expectativas desproporcionadas que casi siempre acaban gobernando la discusión del tema. Si bien es positiva y hasta necesaria, la creciente obsesión de la prensa con el financiamiento político en muchas democracias ha servido para propagar una poderosa mitología en la que traficantes de influencias, personajes corruptos, reformadores omniscientes y la subasta al por mayor de decisiones de política pública ocupan los lugares centrales. Frecuentemente estas imágenes tienen poco contacto con las realidades del financiamiento político. La advertencia de un filósofo de nuestro tiempo de que no hay ninguna garantía de que la verdad, si la llegáramos a descubrir, va a ser interesante, se aplica con particular intensidad al ámbito del financiamiento político. Aunque se

sabe mucho menos del tema de lo que sería conveniente para la democracia, lo que se sabe con cierta rigurosidad tiende a mostrar que el dinero rara vez determina los resultados políticos y que los instrumentos para regular su influencia en la política pocas veces logran algo más que un éxito moderado y transitorio.

La experiencia internacional sugiere que si los esfuerzos regulatorios en materia de financiamiento político han de alcanzar, al menos, ese modesto nivel de éxito, los actores políticos que emprenden esta tarea deben observar algunas reglas básicas.

1. *Haga las preguntas correctas*

La enumeración de riesgos serios y recurrentes para la democracia realizada en la parte inicial de este trabajo plantea otras tantas preguntas fundamentales, que deberían servir como una suerte de guía para casi cualquier esfuerzo normativo en este campo, ciertamente en América Latina. Esas preguntas, son, al menos, seis:

- ¿Cómo minimizar el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables en los partidos y campañas?
- ¿Cómo minimizar el riesgo de que, como consecuencia de la búsqueda de recursos para las campañas o las actividades partidarias, emerjan conflictos de interés para los tomadores de decisión o que, si emergen, no sean detectados por los ciudadanos o la prensa?
- ¿Cómo minimizar el riesgo de la utilización electoral de recursos públicos por parte de las autoridades del gobierno?
- ¿Cómo generar condiciones en las que un grupo adecuadamente amplio de partidos o candidatos tengan una posibilidad mínima de hacer llegar su mensaje a los votantes?
- ¿Cómo generar condiciones para que la regulación del financiamiento político no alimente la inestabilidad del sistema de partidos y contribuya a la institucionalización de los partidos?
- ¿Cómo crear condiciones para que la legislación sobre financiamiento político se aplique eficazmente?

Cada una de estas seis preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de democracia, desde la integridad de los tomadores de decisión, hasta la equidad electoral y la credibilidad de las leyes. Es virtualmente imposible que alguna reforma pueda acometer todas estas necesidades

simultánea, plena o siquiera coherentemente. En todo caso, no todas son igualmente prioritarias en todos los contextos. Por eso, es fundamental que toda reforma se sustente en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que urge modificar.

Iniciar un proceso de reforma con una postura *a priori* sobre lo que debe ser reformado y cómo reformarlo, sin haber realizado primero un diagnóstico, constituye un grave error que termina por obstruir el proceso de negociación política que requiere la adopción y aplicación exitosa de los cambios normativos.

### 2. *Pregúntese si los fundamentos están en su lugar*

Si bien las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, se plantean en forma más clara en las democracias en vías de desarrollo o en los casos de países que están experimentando transiciones democráticas. Como lo han dicho agudamente Torres Rivas y Aguilar en un estudio de caso sobre Guatemala, la investigación y regulación del financiamiento electoral están fundamentadas en "supuestos de modernidad".[55] Esto es, suponen la existencia de instituciones electorales y contraloras consolidadas, partidos políticos con un mínimo de institucionalización, y una prensa hábil, diligente e independiente que se encuentre protegida de la intimidación política. La regulación del financiamiento político demanda no sólo paciencia sino prestar atención a aspectos políticos muy básicos, sin los cuales está condenada al fracaso. Se trata, de algún modo, de una reforma política de "segunda generación" que los sistemas democráticos sólo pueden razonablemente emprender una vez que tareas básicas como el empadronamiento de la ciudadanía o la eliminación del fraude electoral ya han sido completadas exitosamente.

### 3. *Cuestione las verdades convencionales*

A su sentido de urgencia, los reformadores deben añadir un cierto escepticismo que les permita revisar algunas de las más extendidas creencias en materia de financiamiento político, que frecuentemente confunden más de lo que iluminan y distorsionan más de lo que describen. La

[55] Torres Rivas y Aguilar (1998), p. 283.

falta de evidencia clara no obsta para que algunas aseveraciones tengan efectos políticos muy reales y terminen orientando los esfuerzos regulatorios.

Entre las verdades convencionales que deben ser examinadas con cuidado está la noción de que el costo de las campañas electorales está aumentando escandalosamente, que la televisión es la responsable de su aumento, que el financiamiento político explica los resultados electorales, que las contribuciones políticas explican las grandes políticas públicas, que las contribuciones privadas compran regularmente las decisiones políticas y que cuando un donador político recibe un beneficio la contribución es la causa de ese *quid pro quo*.[56]

Todas estas afirmaciones apuntan a problemas muy importantes, que merecen ser discutidos. Sin embargo, en torno a todas ellas, en diferentes grados, existe evidencia controvertida. Cada una de ellas puede o no ser cierta en una circunstancia específica, pero casi con seguridad no será cierta en todas partes. Hacen mal los reformadores cuando asumen que lo es. Se vuelve a plantear, así, un punto ya mencionado: nada sustituye al diagnóstico como base de toda reforma. Y no cualquier diagnóstico, sino uno fundado en evidencia empírica y métodos rigurosos.

### 4. *Aproveche las crisis*

Si algo ha mostrado reiteradamente la experiencia internacional es que los intentos para reformar integralmente las reglas de financiamiento político rara vez ocurren en forma espontánea, preventiva o inevitable. Tanto en las democracias desarrolladas como en vías de desarrollo, la experiencia ha mostrado que tales reformas casi siempre son el resultado de escándalos y crisis que ponen el tema en el centro del debate político. La crisis suele ser la madre de la reforma (o al menos su "partera") y la mejor aliada de quienes tienen genuino interés en mejorar la regulación vigente.

### 5. *Legisle pensando en el largo plazo, pero revise en el corto plazo*

Si las crisis sobrevinientes pueden ser disparadoras de la reforma, no es conveniente que definan exclusivamente su contenido. La experiencia

[56] Véase entre muchos, Casas Zamora (2004), pp. 254-259; Smith (2001), pp. 39-65; Sorauf (1992), pp. 161-190.

comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder a hechos variables y coyunturales, exclusivamente a problemas del momento. Aunque esos problemas tiñen todo esfuerzo regulatorio, es preciso aquilatarlos en su verdadera dimensión.

La reforma del financiamiento político debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política —como la economía— demanda una visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables. Piénsese en la cadena de fenómenos que un cambio en las reglas de financiamiento trae aparejado: adecuación de las maquinarias partidarias al nuevo sistema, incluyendo nuevas formas de relacionamiento con los electores; ajuste de los medios de comunicación a nuevas formas de hacer política, y adecuación de las estructuras de administración de la autoridad electoral a la nueva realidad, para no citar sino algunos de los cambios más notorios.[57] Esto no puede, ni debe estar cambiando radicalmente en cada campaña.

Sin embargo, será inevitable hacer ajustes y hay que estar abierto a ellos. La regulación del financiamiento político es conocida en Alemania como la "legislación interminable". Todo reformador debe estar muy consciente del carácter tentativo de sus esfuerzos y de la necesidad de revisarlos periódicamente. Este es, en palabras de Zovatto, un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, de ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural.[58] Nuevas fuentes y prácticas de financiamiento sustituirán a las anteriores y formas inesperadas de vulnerar la legislación vigente serán invariablemente desarrolladas por los actores políticos. Al igual que la propia construcción de la democracia, la configuración de un sistema efectivo de financiamiento político es un proceso dinámico, una larga travesía en la que muy pocas estaciones serán éxitos rotundos.

### 6. *Preste atención a la combinación de instrumentos y al entorno institucional*

Cada uno de los instrumentos de regulación del financiamiento político —en particular los sistemas de financiamiento estatal— admite muchas variaciones y está ligado a un entorno normativo mucho más amplio que condiciona sus efectos. La evidencia disponible advierte contra

[57] Perelli (2006).
[58] Griner y Zovatto (2004), p. 335.

la tentación de hacer afirmaciones empíricas generales sobre los efectos de cada instrumento de regulación. Prestar atención a la combinación de normas es crucial para predecir con algún nivel de precisión los efectos de las normas de financiamiento político. Olvidar esto es una receta para las prescripciones equivocadas y las sorpresas desagradables.

Aún más, en algunos casos las medidas requeridas para enfrentar algunos de los dilemas fundamentales del financiamiento político no serán consistentes con las requeridas para lidiar con otros. Algunos pasos necesarios para mejorar la calidad de la competencia electoral, por ejemplo, no necesariamente serán compatibles con el imperativo de no alimentar la inestabilidad del sistema de partidos. En esto, como en tantas otras cosas, se aplica la vieja regla de vida de que no todas las cosas buenas vienen juntas.

De la misma manera es vital prestar atención al entorno político e institucional en el que se introducen las regulaciones del financiamiento político. Factores como el tipo de régimen, el sistema electoral, la presencia de estructuras unitarias o federales, la fragmentación del sistema de partidos, el arraigo de las identidades partidarias, el alcance y profundidad de la intervención estatal, y las prerrogativas judiciales, para mencionar unos pocos, moldean decisivamente los incentivos y necesidades financieras de los actores políticos, los obstáculos para monitorear los flujos de contribuciones y gastos, y, en última instancia, los efectos de cualquier sistema de financiamiento político. Así, por ejemplo, los sistemas electorales orientados a las candidaturas individuales, los sistemas de voto preferencial, las estructuras federales y los sistemas de partidos altamente fragmentados inciden en un aumento en el número de estructuras de campaña y reducen las economías de escala que son inherentes a modelos más centralizados. Al multiplicar los puntos de entrada y salida del dinero y, por ello, los obstáculos para aplicar controles financieros, las estructuras electorales descentralizadas requieren de un marco regulatorio diferente que el que precisa un sistema basado en listas partidarias cerradas en un país con estructura unitaria. La tarea de diseñar regulaciones adecuadas al financiamiento político requiere, pues, que los reformadores comprendan los vínculos que ligan las reglas de financiamiento político a su entorno institucional y político.

Una mención particular merece el creciente papel que en esta materia están jugando los tribunales o cortes constitucionales, que pueden condicionar decisivamente el rango de opciones existentes para una reforma.

Ha sido así en los casos de Alemania, Estados Unidos y Costa Rica, donde la jurisprudencia constitucional no sólo ha dado lugar a modificaciones drásticas de las regulaciones, sino que ha creado un marco referencial obligatorio para todas las reformas posteriores.[59] En aquellos casos donde opera la jurisdicción constitucional, considerar la jurisprudencia de esta última en los procesos de reforma es imprescindible para no promulgar disposiciones destinadas inexorablemente a su anulación.

Comprender el entorno institucional no hace de la predicción de los efectos de una reforma una ciencia exacta, ni cosa parecida. Con toda seguridad, toda reforma acabará por generar consecuencias imprevistas y, casi siempre, no deseadas. Tener la humildad y la sabiduría para revisar con alguna regularidad las normas introducidas es, por ello, esencial.

### 7. *Sea moderado*

Si bien es cierto que tratándose de la regulación del financiamiento político no existe nada que sustituya la aplicación efectiva de la ley, es igualmente cierto que la medicina regulatoria debe tomarse en dosis cuidadosamente administradas. La historia no ha tratado con amabilidad los intentos de introducir normas draconianas para regular el financiamiento político. Como se mencionó más arriba, los topes generales de gasto, por ejemplo, han demostrado ser de difícil aplicación y han acumulado una larga historia de fracasos en países que van desde los Estados Unidos hasta Japón. Lo mismo puede decirse de los intentos de instaurar prohibiciones absolutas de las contribuciones privadas. En los pocos casos en que los reformadores han tratado de hacerlo —como en la India y Francia—, han recibido sorpresas desagradables: las contribuciones privadas han continuado realizándose pero en formas singularmente corruptas y opacas, obligando a los reformadores a volver sobre sus pasos y a relegalizar los aportes privados. Yace aquí una lección crucial: entre más difícil se haga a los partidos y candidatos recaudar fondos por vías legales, más probable será que lo hagan mediante procedimientos oscuros y cuestionables.

[59] Véase Corrado *et al.* (1997), capítulos 2-3; Ewing (1992); Sorauf (1992); Gunlicks (1995); González-Varas (1995); Pulzer (2001); Casas Zamora (2001), (2004) y (2005).

8. *Busque aliados y construya consensos*

La reforma de las reglas de financiamiento político no es simplemente un problema técnico sino, ante todo, político. Generalmente los reformadores se mueven en un angosto espacio en el que deben acometer dos tareas a veces incompatibles: por un lado, la de construir amplias coaliciones que pongan presión sobre quienes se benefician del *statu quo* —típicamente los partidos establecidos— y, por otro, la de involucrar tanto como sea posible en la elaboración de la reforma a los partidos políticos. Estos últimos casi siempre resisten cualquier proceso tendiente a cambiar las condiciones de la competencia democrática e invariablemente tratarán de hacer fracasar aquella legislación que les sea impuesta en forma inconsulta. Tampoco debe olvidarse nunca que, antes que nadie, los personeros de los partidos son los *verdaderos* expertos en materia de financiamiento político. Ese caudal de experiencia no debe ser desaprovechado por ninguna reforma.

Todo esto requiere ciertamente buscar aliados dentro y fuera del sistema político. La prensa independiente, que ha demostrado ser acaso el más poderoso control sobre las prácticas cuestionables de financiamiento político en muchas democracias, puede ser un aliado particularmente poderoso en esta materia. Pero sobre todo requiere concebir la reforma como un proceso basado en el diálogo y el consenso en el cual participe el más amplio espectro posible de actores político-partidarios y en el que sean involucrados y consultados diferentes sectores sociales. Esto permitirá que la reforma que se adopte adquiera, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

9. *Acompañe la reforma con recursos adecuados*

Todo sistema efectivo para regular el financiamiento político debe venir aparejado de recursos económicos, humanos y jurídicos para hacerlo aplicar, si no ha de perder totalmente su credibilidad. Este punto es particularmente relevante en América Latina, donde existe una enorme propensión a creer que la introducción de cambios en los estatutos legales garantiza por sí misma su impacto en la realidad. El caso de México, ya mencionado antes, muestra que es posible acometer con relativo éxito la creación de controles al financiamiento político, pero que ello requiere de instituciones robustas y de muchos recursos. Que no se olvide: las

reformas fallidas son más que simplemente inocuas; por el contrario, alimentan el desencanto político de la ciudadanía y afectan la credibilidad de futuros esfuerzos de regulación.

### 10. *Sea realista*

Esta es, acaso, la lección más importante. Es razonable esperar que regulaciones bien concebidas y aplicadas puedan reducir significativamente las prácticas de financiamiento político más cuestionables y riesgosas para la democracia. Sin embargo, creer que la introducción de esas regulaciones será capaz de erradicar, de una vez por siempre, las patologías del financiamiento político es absurdo y contraproducente. Quienes aspiren a elaborar reformas en esta materia no deben abrigar grandes ilusiones sobre las victorias que les esperan como resultado de sus empeños. Después de todo, existe muy poca evidencia de que la introducción y aun la cabal puesta en práctica de controles sobre el financiamiento político sirven para aumentar dramáticamente la legitimidad de los sistemas políticos o la imagen pública de los reformadores. La lucha para limpiar las prácticas de financiamiento político es, en el mejor de los casos, un camino entre riscos. Cuando se encuentran desprovistas de regulación, tales prácticas alimentan sospechas generalizadas y dañinas mitologías; cuando se les regula inadecuadamente, generan desencanto con las reformas y escepticismo de las intenciones de los políticos que las introdujeron; cuando se les regula rigurosamente, producen escándalos recurrentes sobre métodos cuestionables de financiamiento y, en consecuencia, mayor cinismo político. Así, los autores de reformas al financiamiento político pueden fracasar hasta cuando tienen éxito. Por admirables que sean nuestras ambiciones, es importante comprender que la reforma al financiamiento político no es más que un intento por limitar los daños infligidos a valores democráticos centrales por el ineludible papel del dinero en la política.

Las lecciones anteriores no constituyen un llamado a la inacción, sino sólo un sutil recordatorio de las grandes dificultades que aguardan a los reformadores en este campo. A pesar de los obstáculos, no queda más camino que emprender la tarea de reforma, sobre todo en América Latina, toda vez que los daños derivados de la desregulación del financiamiento político son mucho más grandes que los derivados de todas las demás opciones. Por ello, a manera de conclusión, conviene hacer una enume-

ración de algunas medidas de regulación del financiamiento político que, en términos generales, han mostrado su utilidad en diversos contextos y cuya adopción, por ello, debe ser al menos considerada por los sistemas políticos de América Latina.

## V. ¿Hacia dónde ir? Algunas propuestas de reforma

Asumiendo que existen la voluntad y los recursos para hacer funcionar un sistema riguroso de control del financiamiento político, la experiencia internacional y el elenco de riesgos que enfrentan en materia de financiamiento político las democracias latinoamericanas, esbozado en las páginas anteriores, sugieren la conveniencia de introducir algunos instrumentos regulatorios como los siguientes:

*a)* Mayor control del financiamiento privado, con prohibición de las donaciones anónimas, de personas jurídicas y de fuentes extranjeras, principalmente.
*b)* Sistema de subvención pública que garantice acceso a los partidos y candidatos, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales. Para ello es conveniente adoptar:

- Barreras razonables de acceso al subsidio, que no propendan a la atomización del sistema de partidos, pero que tampoco dificulten excesivamente la obtención del financiamiento público por parte de partidos minoritarios o emergentes.
- Reglas de periodicidad de la entrega del subsidio estatal, de manera que el desembolso de una parte sustancial de los recursos se realice en cuotas a lo largo de todo el ciclo electoral y se dirija, parcialmente, a tareas de investigación, formación y capacitación partidaria.
- Reglas para el adelanto parcial y sustancial del subsidio electoral, respaldado por garantías otorgadas por los partidos y candidatos receptores, con posibilidades de acceso para los partidos y candidatos sin pasado electoral.
- Subsidios limitados para los procedimientos electorales internos de los partidos, particularmente cuando se trate de procedimientos abiertos a la participación del electorado.
- Reglas de distribución del subsidio que combinen:

— La asignación de una parte de los recursos en forma igualitaria entre todos los receptores elegibles.
— La asignación de una parte en forma proporcional a la votación o la distribución de escaños.
— La asignación de una parte del subsidio de acuerdo a los esfuerzos realizados por los partidos y candidatos para recaudar donaciones menores a cierto monto, mediante un sistema de *matching grants*.

*c)* Adopción de controles sobre algunos disparadores del gasto electoral, por ejemplo:

- Limitación de la duración de las campañas electorales, particularmente del periodo de emisión de la publicidad electoral.
- Topes a la emisión de publicidad por parte de partidos y candidatos en medios de comunicación.
- Facilitación de espacios publicitarios en la televisión pública y privada a los partidos políticos, asegurando que al menos una parte de esos espacios se distribuya en forma igualitaria entre todos los contendientes. Esos espacios deberán ser otorgados gratuitamente por los concesionarios de las frecuencias o, alternativamente, podrán ser adquiridos por la autoridad electoral y puestos a disposición de los partidos.

*d)* Adopción de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y publicidad del manejo financiero de partidos y candidatos, mediante medidas como las siguientes:

- Individualización de la responsabilidad financiera de las campañas, mediante la creación de la figura del agente electoral, de acatamiento obligatorio para todos los partidos a todo nivel.
- Establecimiento de la obligación de los partidos de reportar periódicamente todos sus ingresos a la autoridad electoral (o autoridad competente en la materia), incluyendo las contribuciones en especie (con excepción del trabajo voluntario).
- Imposición a los medios de comunicación de la obligación de reportar las tarifas y descuentos concedidos a todos los partidos y candidatos.

- Otorgamiento expreso a la autoridad electoral (o autoridad competente en la materia) de la potestad legal de auditar los reportes financieros de los partidos y candidatos. Ello implica:
  - La potestad de llevar a cabo todas aquellas actividades necesarias para establecer la veracidad de su contenido, incluyendo procedimientos de auditoría *in situ* y aleatoria de los reportes financieros presentados.
  - La potestad de instruir procesos en caso de detectarse violaciones a las regulaciones existentes.

- Fortalecimiento humano y material de las instancias encargadas de supervisar el financiamiento político.
- Establecimiento explícito del carácter público de la información de financiamiento político y, consecuentemente, de mecanismos de consulta por parte de la prensa y el público de los reportes financieros presentados por los partidos y candidatos, así como de los resultados de las auditorías realizadas por la autoridad electoral (o autoridad competente en la materia).
- Publicación en Internet y en al menos un diario de circulación nacional de una lista resumida con las principales fuentes de ingreso de cada partido y candidato, y las conclusiones de los reportes de las auditorías realizadas por la autoridad electoral.

*e)* Establecimiento de un sistema gradual de sanciones a los responsables financieros de los partidos en los casos de incumplimiento de la legislación vigente. Ese sistema deberá incluir:

- La retención de los subsidios estatales.
- Establecimiento de multas y penas de prisión para los responsables financieros de los partidos.
- La disolución del partido y la revocación de la credencial de funcionarios electos por sufragio popular como sanción para las violaciones reiteradas y de excepcional gravedad.

*f)* Fortalecimiento del órgano de control: el control en materia de financiamiento, demanda una autoridad autónoma, tanto en términos políticos como financieros, e investida con suficientes potestades legales para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instruir procesos, por lo cual es fundamental dotar a los órganos de

control de las facultades y recursos necesarios para efectuar eficazmente su labor.

Ninguna de las anteriores sugerencias está exenta de controversia, que será mayor cuanto más profundice en el detalle de su diseño constitucional, legislativo o reglamentario, según sea el caso. Asimismo, es evidente que esta lista de propuestas no constituye un paquete monolítico que precise ser adoptado en su totalidad. Por el contrario, la experiencia comparada advierte sobre la conveniencia, incluso la inevitabilidad, de proceder pacientemente, por aproximaciones sucesivas, dando prioridad a los cambios más urgentes y más dotados de consenso político.

Lo realmente crucial es que las reformas adoptadas, cualesquiera que sean, vayan acompañadas de los recursos para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas cuando muestren sus inevitables limitaciones y del realismo para entender que ningún sistema de financiamiento político, por sofisticado que sea, es capaz de garantizar por sí mismo la integridad y la transparencia de la actividad política.

## VI. Bibliografía

AMMAR, Dina (2008), "Public Funding of Political Parties: The Case of Egypt", Documento preparado para la Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies; Cairo, Egipto, 12-13 de enero.

AMR, Dima & Lisowski, Rainer (2001), "Political finance in Old Dominions: Australia and Canada", en NASSMACHER, Karl-Heinz, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*; Baden-Baden, Nomos.

ANSOLABEHERE, Stephen *et al.* (2001), "Corruption and the Growth of Campaign Spending", en LUBENOW, Gerald C. (ed.), *A User's Guide to Campaign Finance Reform*; Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.

ARREDONDO RAMÍREZ, Pablo (2000), "Los medios de comunicación y la contienda electoral"; *Renglones*, núm. 46, agosto-noviembre.

AVRIL, Pierre (1994), "Regulation of political finance in France", en HERBERT, Alexander y REI SHIRATORI, Rei (eds.), *Comparative Political Finance among the Democracies*; Boulder, Westview Press.

BLECHINGER, Verena y NASSMACHER, Karl-Heinz (2001), "Political finance in non-Western democracies: Japan and Israel", en NASSMACHER,

Karl-Heinz, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos.

CARRILLO, Manuel *et al.* (2003), *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

CASAS-ZAMORA, Kevin (2001), "Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: Apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos", en ROVIRA, Jorge (ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*; San José, Editorial Universidad de Costa Rica-Fundación Friedrich Ebert.

——— (2003), "Financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá", *Cuadernos de CAPEL*, San José, núm. 48.

——— (2004), "Regulando el financiamiento político en Costa Rica: algunas reflexiones prácticas", en PRADO, Mimi (ed.), *Modernización del Estado costarricense*, San José, Centro Internacional para el Desarrollo Humano-Fundación Honrad Adenauer.

——— (2005), *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester, European Consortium for Political Research.

"Caso maletín: cuatro detenidos en EE.UU.", *BBC Mundo.com*, 13/12/2007. *http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7141000/7141500.stm*.

CEPEDA-ULLOA, Fernando (1997), *Financiación de Campañas Políticas*, Bogotá, Ariel.

"Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase", *The New York Times*, 3/11/2008.

CÓRDOVA, Lorenzo (2008), "La reforma electoral de 2007-2008: Reporte ejecutivo"; documento inédito.

——— y MURAYAMA, Ciro (2006), *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena.

CORRADO, Anthony *et al.* (eds.) (1997), *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Washington D.C., Brookings Institution Press.

DE la Calle, Humberto (1998), "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia", en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.) (1998), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

DOUBLET, Yves-Marie (1997), *L'Argent et la Politique en France*, París, Económica.

"Drugs are back"; *The Economist*, 25 de mayo de 1996.
*El Panamá América* (Ciudad de Panamá), 14 de agosto de 2001.
"El 'Pemexgate', una novela de no-ficción", *Proceso* (Ciudad de México), 13 de octubre de 2002.
"European politics plagued by funding scandals", *The Guardian*, 4 de diciembre de 1999.
EWING, Keith D. (1992), *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*, Oxford, Clarendon Press.
"Exigen ley que regule uso de recursos públicos en campaña", *El Universal* (Caracas), 21 de febrero de 2009
FEDERAL ELECTION COMMISSION (1998), *Annual Report 1997*, Washington D.C., Federal Election Commission.
——— (2002), "Alternative Dispute Resolution Program", *http://www.fec.gov/pages/brochures/adr.shtml#What%20is%20ADR*.
FERREIRA RUBIO, Delia (2005), "El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?", Buenos Aires, Universidad del CEMA, Serie Documentos de Trabajo núm. 292.
——— (2007), "Financiamiento de los partidos políticos en Argentina"; presentación realizada en el seminario "La legislación comparada sobre financiación de los partidos políticos", Montevideo, Uruguay, 27-28 de noviembre de 2007.
GALIARDO, Juan Luis y BERBELL, Carlos (1995), *FILESA: Las tramas del dinero negro en la política*; Madrid.
GARCÍA-LAGUARDIA, Jorge Mario (1989), "Constitucionalización de los partidos políticos", en *Diccionario Electoral*, San José, CAPEL-IIDH.
GEDDES, Barbara y RIBEIRO-NETO, Artur (1992), "Institutional sources of corruption in Brazil", *Third World Quarterly*, vol. 13, núm. 4.
GIDLUND, Gullan y KOOLE, Ruud (2001), "Political finance in North of Europe: The Netherlands and Sweden", en NASSMACHER, Karl-Heinz, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*; Baden-Baden, Nomos.
GÓMEZ CASTELLANOS, Rodolfo (2006), *Mercadotecnia política: uso y abuso en los procesos electorales*; México, Universidad Autónoma de Baja California.
GONZÁLEZ-VARAS, Santiago (1995), *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson.
GRAY, Bill (2001), ex-Comisionado Electoral de Australia; entrevista, Ciudad de México, 6/6/2001.

GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.) (2004), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA.

——— (2004), "Lectura regional comparada", en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.) (2004), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA.

GROSS, Kenneth A. (1997), "The Enforcement of Campaign Finance Rules: A System in Search of Reform", en CORRADO, Anthony *et al.* (eds.), *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Washington D. C., Bookings Institution Press.

GUNLICKS, Arthus (1995), "The new German Party Finance Law", *German Politics*, vol. 4, núm.1, abril.

"Héctor Murguía: los narcos en casa", *El Universal* (Ciudad de México), 27 de marzo de 2009.

HOFNUNG, Menachem (1996), "The public purse and the private campaign: political finance in Israel", *Journal of Law and Society*, vol.23, núm. 1, marzo.

——— (2001), profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad Hebrea de Jerusalem, ex-miembro del Comité Directivo del Partido Meretz (Israel); entrevista, Ciudad de México, 7 de junio de 2001.

JAIN, Randhir (2001), profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Dehli, India; entrevista, Ciudad de México, 6 de julio de 2001.

JACOBSON, Gary (1985), "Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections, 1972-1982", *Public Choice*, vol. 47, núm. 1.

JORDAN, David C. (1999), *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*, Norman, University of Oklahoma Press.

KATZ, Richard S. y KOLODNY, Robin (1994), "Party Organization as an empty vessel: Parties in American politics", en KATZ, Richard S. y MAIR, Peter (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage.

KINZO, María D'Alva (1998), "Funding parties and elections in Brazil", en BURNELL, Peter y WARE, Alan (eds.), *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press.

KLEE, Gudrun (1993), "Financing Parties and Elections in Small European Democracies: Austria and Sweden", en GUNLICKS, Arthur (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Westview Press.

KOOLE, Ruud (2001), "Political finance in Western Europe: Britain and France", en NASSMACHER, Karl-Heinz, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos.

*LA Prensa de Panamá* (Ciudad de Panamá), 22/7/1995.

LEVUSH, Ruth *et al.* (1991), *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*, Washington D. C., Law Library of Congress.

LAAKSO, Marku y TAAGEPERA, Rein (1979); "Effective number of parties: A measure with application to Western Europe"; *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, abril.

MADRID, Raúl (2005), "Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America and the Caribbean"; *Comparative Politics*, vol. 38, octubre.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1995), "Introduction: party systems in Latin America", en MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

"Maletín: apuntan al gobierno venezolano", *BBC Mundo.com*, 17 de octubre de 2008, *http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7677000/7677327.stm*.

MAYORGA, René (1998), "El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia", en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

MBODJ, El Hadj (2001), Profesor del Departamento de Derecho, Universidad Cheikh Anta Diop University, Senegal; entrevista, Ciudad de México, 8 de junio de 2001.

MENDILOW, Jonathan (1992), "Public Party Funding and Party Transformation in Multiparty Systems", *Comparative Political Studies*, vol. 25, núm. 1, abril.

MIRÓ Quesada, Francisco (1998), "Financiamiento de partidos políticos y las campañas electorales en el Perú", en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

MÜLLER, Wolfgang (1994), "The Development of Austrian Party Organizations in the Post-War Period", en KATZ, Richard S. y MAIR, Peter (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage.

NASSMACHER, Karl-Heinz (2001), "Political finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland", en NASSMACHER, Karl-Heinz,

*Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*; Baden-Baden, Nomos.

NÚÑEZ, Arturo (2003), "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en México"; ponencia presentada en el Taller sobre Financiamiento Político organizado por la Organización de Estados Americanos e International IDEA, San José, Costa Rica, 8-9/8/2003.

OROZCO, Jesús (2008), "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", en FONTAINE, Arturo *et al.* (eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo-CIEPLAN.

PAJARES-MONTOLÍO, Emilio (1998), *La financiación de las elecciones*; Madrid, Congreso de los Diputados.

PARK, Chan Wook (1994), "Financing political parties in South Korea: 1988-1991", en ALEXANDER, Herbert y SHIRATORI, Rei (eds.), *Comparative Political Finance among the Democracies*, Boulder, Westview Press.

PAYNE, Mark *et al.* (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C., BID-IDEA.

PERELLI, Carina (2006), "Reformas a los sistemas electorales: algunas reflexiones desde la práctica", *Revista de Ciencia Política,* Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 26, núm. 1

PINTO-DUSCHINSKY, Michael (2002), "Financing Politics: A Global View"; *Journal of Democracy*, vol.13, núm. 4, octubre.

POLLOCK, James Kerr (1932), *Money and Politics Abroad*, Nueva York, Alfred A. Knopf.

PUJAS, Veronique y RHODES, Martin (1998), *Party Finance and Political Scandal in Latin Europe*; Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre.

PULZER, Peter (2001), "Votes and resources: Political finance in Germany", *German Politics and Society*, vol.19, núm. 1, spring.

RABIE, Amr Hashem (2008), "Financing Egyptian Political Parties", ponencia presentada en la Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies; Cairo, Egipto, 12-13/1/2008.

"Registran Candidatura de Héctor Murguía", *El Diario* (Ciudad Juárez), 23/4/2009.

RHODES, Martin (1997), "Financing Party Politics in Italy: a Case of Systemic Corruption", *West European Politics*, vol. 20, núm. 1, enero.

RODRÍGUEZ Raga, Juan Carlos y BOTERO, Felipe (2006), "Ordenando el caos: Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia", *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 26, núm. 1.

ROYAL COMMISSION ON ELECTORAL REFORM AND PARTY FINANCING (1991), *Reforming Electoral Democracy: volume 1*, Canada, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.

"Russian election lacked 'freedom,' monitor says", *The Washington Post*, 4 de marzo de 2008

SARTORI, Giovanni (1991), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1975 [1960]), *The Semi-Sovereign People*, Fort Worth, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.

SMITH, Bradley (2001), *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*, Princeton, Princeton University Press.

SORAUF, Frank J. (1992), *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, New Haven, Yale University Press.

STANBURY, William T. (1993), "Financing federal politics in Canada in an era of reform", en GUNLICKS, Arthur (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Westview Press.

TORRES RIVAS, Edelberto y AGUILAR, Carla (1998), "Financiación de partidos y campañas electorales: el caso guatemalteco", en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2004), *Global Corruption Report- 2004-* Londres, Pluto Press.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN [TEPJF] (2006), Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo; Resolución del 5 de septiembre de 2006, México, *http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Informes/DICTAMEN.pdf*.

VALDÉS PRIETO, Salvador *et al.* (2000), "Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política", *Estudios Políticos*, núm. 78, otoño.

WALECKI, Marcin (2001), "Political finance in Central Eastern Europe", en NASSMACHER, Karl-Heinz, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos.

——— (2005), *Money and Politics in Poland*, Warsaw, Institute of Public Affairs.

UNIÓN EUROPEA (2005), Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, Informe Final Elecciones Parlamentarias-Venezuela 2005, *http://www.sumate.org/Elecciones/2005Parlamentarias/2005_informe_final_Union_Europea.pdf*.

——— (2006), Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, Informe Final Elección Presidencial-Venezuela 2006, *http://www.sumate.org/Elecciones/2006Presidenciales/2006_informe_final_Union_Europea.pdf*.

VALDEZ ZEPEDA, Andrés (2006), "México en su encrucijada: un análisis de la elección presidencial del 2006"; *Contratexto digital*, Universidad de Lima, Perú, año 4, núm. 5.

VARGAS, Mauricio *et al.* (1996), *El presidente que se iba a caer: Diario secreto de tres periodistas sobre el 8000*, Bogotá, Planeta.

VARGAS LLOSA, Mario (2005), *El pez en el agua*, Madrid, Alfaguara.

WELCH, W. P. (1976); "The Effectiveness of Expenditures in State Legislative Races", *American Political Quarterly*, vol. 4, julio.

"Well I Never, Says the President", *The Economist,* 29/6/1996.

WOLDENBERG, José *et al.* (1998), "El modelo de financiación de los partidos políticos en México", en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

ZOVATTO, Daniel (1998), "La financiación de la política y su impacto en la ética de la administración pública en Latinoamérica", *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), núm. 10.

——— (1998), "La financiación de la política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en CASTILLO, P. del y ZOVATTO, D. (edits.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

——— (1999), "La relación entre el dinero y la política: una lectura comparada latinoamericana", *Seminario Internacional sobre legislación y organización electoral*, Lima, Transparencia-OEA.

——— (2000), "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en PRETELT, J. y RAMÍREZ, J. (comp.), *Democracia política y electoral en América Latina*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda-OEA.

——— (2001), "Political Finance in Latin America", en NASSMACHER, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance Essays*, Baden Daden, Karl Heins Nasmacher.

——— (2003), *Dinero y Política en América Latina: una visión comparada*, Lima, Transparencia-International IDEA.

——— (2003), *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, ponencia presentada en la X Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur, Lima, ONPE.

——— (2003), "Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá", *Cuadernos de CAPEL*, núm. 48, San José, IIDH-CAPEL.

——— (2003), "The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America", en *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Sweden, International IDEA.

——— (2003), "América Latina", en CARRILLO, Manuel *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (2003), "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en ALCÁNTARA, Manuel y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena (eds.), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, Instituto Federal Electoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

——— (2004), *Dinero y política en América Latina: una visión comparada,* Cuadernos de Ciencias Sociales, núm. 130, San José, FLACSO.

——— (2005), "Dinero y política en América Latina", *Foreign Affairs en español*, México, ITAM, vol. 5, núm.4,

——— (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

——— (2007), "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en NOHLEN, Dieter *et al.* (eds.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

ZOVATTO GARETTO, D. y OROZCO, J. (2008), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, International IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

## Segunda sección

# ANÁLISIS NACIONALES

# EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN ARGENTINA

Santiago H. Corcuera

Sumario: I. *Introducción*. II. *Marco legal*. III. *Financiamiento público*. IV. *Financiamiento privado*. V. *Campaña electoral y medios de comunicación*. VI. *Control del financiamiento*. VII. *Cuantificación del financiamiento*. VIII. *Lecciones aprendidas y estado actual de la cuestión*.

## I. Introducción

En el marco de sistemas presidencialistas con referencias político partidarias claras, hasta hace dos décadas, la gran mayoría de los países latinoamericanos introdujo la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos de campaña y, en ciertos casos, a sus actividades permanentes. Así, las agrupaciones políticas fueron transitando un camino hacia las fronteras de lo estatal y alejándose de su naturaleza sólo asociativa. Junto a estas normas se elaboraron también otras tendientes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado y se establecieron mecanismos para ejercer un mayor control sobre las transacciones financieras de aquellas agrupaciones.

En Argentina, desde 1957 rige el modelo de financiación mixta, que procura un equilibrio tendiente a evitar la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado, por un lado, y la influencia de ciertos sujetos o grupos de interés, o presión, sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, por el otro. La reforma constitucional llevada a cabo en 1994 contempló en forma expresa a los partidos políticos en el artículo 38, reconociéndoles el carácter de "instituciones fundamentales del sistema democrático" y estableciendo que "el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y a la capacitación de sus dirigentes". A tales efectos, la regulación legal prevé, en el orden federal, la existencia de

un fondo permanente de recursos, mediante el cual el Estado hace efectivo el principio constitucional.

La Cámara Nacional Electoral, al referirse a las características del financiamiento público en nuestro medio, explicó que es, como se dijo, "mixto"; "completo", porque "comprende no sólo aportes destinados a solventar las campañas electorales sino también la actividad permanente de aquellas agrupaciones" y que también es "forzoso", pues los partidos reciben sus ingresos con cargo a los presupuestos generales del Estado, al contrario de lo que sucede en los sistemas "facultativos", cuyo mejor ejemplo es el *tax check-off*, por el que se constituye el denominado "Fondo Electoral Permanente" en los Estados Unidos.[1]

De ello se desprende que, en esta materia, además del debido conocimiento respecto de los sectores privados que contribuyen con los partidos políticos, se encuentra en juego el control efectivo sobre la utilización de los recursos pertenecientes al erario público.[2]

Por otra parte, en contrapartida de la contribución estatal, les corresponde a las agrupaciones políticas, como deber cardinal, llevar su contabilidad de modo de hacer efectivo el artículo 38 de la Constitución Nacional que les impone "dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio".

Esto responde a la propia naturaleza de los partidos, a los que se ha definido como organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y por tanto, instrumentos de gobierno. Así los ha caracterizado nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación.

A pesar de que la previsión constitucional fue incorporada con la reforma de 1994, la transparencia y el control efectivo de las cuentas de los partidos y el financiamiento de sus campañas electorales, irrumpió en Argentina recién en 2002. En marzo de ese año, la Cámara Nacional Electoral se pronunció en un caso judicial —ya clásico— (Fallos CNE 3010/02[3]) señalando las imperfecciones del régimen jurídico hasta entonces vigente y la necesidad de fortalecer la publicidad y la fiscalización.

[1] Fallo CNE 3010/02, dictado el 21 de marzo de 2002, en la causa: "*Incidente de apelación en autos caratulados: `Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional-orden nacional´ Expte. Nº 3486/01 CNE)*", distrito Capital Federal.

[2] *Ibidem*.

[3] *Cit.* en nota 1.

Luego, en junio se sancionó la primera ley específica sobre la materia,[4] entre otras disposiciones que fueron producto de la crisis que sufrió el país en 2001.

Posteriormente se introdujeron modificaciones, con la sanción de la Ley 26.215, de 2007.[5] Entre sus innovaciones más significativas cabe destacar que se incorporó una norma que dispone que solo los partidos políticos, a través de sus representantes, pueden contratar publicidad dirigida a la campaña electoral; camino que la experiencia demostró apto para evitar la elusión. Los medios de comunicación no pueden vender espacios a terceros con fines político-electorales.

Otra de la innovaciones importantes es que los proveedores de bienes o servicios útiles para las campañas tienen la obligación de aportar la información que le solicite la justicia nacional electoral, sin restricciones fundadas en la confidencialidad contractual ni aun en el secreto fiscal; esto último, no sin ciertas controversias.

En 2009, la Ley 26.571[6] incorporó nueva modificaciones. Además de establecer la regulación relativa al financiamiento de las campañas para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias[7] (artículos 5o., inciso *c*, y 34, tercer párrafo) e introducir el "módulo electoral" (artículos 30, 45 y 68 *bis*), como unidad de medida monetaria para determinar los límites de gastos autorizados por la ley, las reformas más trascendentes son probablemente la prohibición (artículo 43) de contratar espacios de publicidad privada en medios masivos de comunicación —debiendo utilizarse exclusivamente los espacios públicos otorgados—, y la prohibición de recibir -para campañas- aportes de personas jurídicas (artículo 44 *bis*).

4 Ley 25.600, sancionada el 23 de mayo de 2002 y promulgada parcialmente el 11 de junio de ese año.

5 Sancionada el 20 de diciembre de 2006 y promulgada de hecho el 15 de enero de 2007.

6 Sancionada el 2 de diciembre de 2009 y promulgada parcialmente el 11 de ese mismo mes y año.

7 Este régimen de selección de candidatos también fue incorporado con la reforma introducida por la citada ley 26.571.

## II. Marco legal

Como se vio, en Argentina la ley fundamental prevé principios rectores en la materia, como son el de la contribución estatal y la divulgación de las fuentes y el destino de los recursos partidarios.

La norma reglamentaria de la disposición constitucional es —como se dijo— la Ley 26.215 con las modificaciones de la Ley 26.571, la cual contempla gran parte de los instrumentos concebidos en el derecho comparado para controlar el flujo de los recursos económicos que se vuelcan en las actividades —institucionales y de campaña— de las agrupaciones políticas. En efecto, dicha norma regula las fuentes del financiamiento y los gastos electorales, establece reglas sobre transparencia financiera y prevé un régimen sancionatorio. Veamos sintéticamente los puntos más destacados de estas previsiones.

### 1. *Regulación de las fuentes de financiamiento*

La Ley 26.215 acota las fuentes de financiamiento mediante disposiciones "restrictivas", como la prohibición de determinados tipos de aportes y la limitación al monto de las contribuciones privadas, y mediante previsiones que podríamos calificar como "tutelares", que establecen formas directas e indirectas de contribución económica estatal. Entre éstas, se encuentran la exención impositiva a los bienes y actividades de los partidos (artículo 3o.); el aporte anual para el desenvolvimiento institucional y la capacitación de la dirigencia (artículo 5o.); el aporte extraordinario para las campañas electorales primarias y generales (artículo 5o.); la concesión de espacios en los medios de comunicación para la difusión de los mensajes de campaña (artículo 43) y el aporte para los gastos de impresión de las boletas de sufragio (artículo 35). Finalmente, podríamos incluir también entre estas previsiones, el incentivo que introduce la ley a las donaciones y contribuciones privadas —de personas físicas y jurídicas— destinadas al Fondo Partidario Permanente,[8] al disponer que los aportes de esa naturaleza son deducibles del impuesto a las ganancias (artículo 17).

[8] Este es un fondo —que administra el Ministerio del Interior— destinado a la asignación de los aportes públicos entre todos los partidos habilitados para el cobro.

### 2. *Regulación de los gastos electorales*

Por otra parte, la ley limita el monto de los recursos que los partidos pueden destinar a las actividades de campaña electoral, lo cual complementa la limitación a la duración de las campañas y a la publicidad en los medios de comunicación que establece el Código Electoral Nacional (artículos 64 *bis* y 64 *ter*). Además, como se dijo anteriormente, la norma vigente prohíbe que terceros ajenos a los partidos contraten publicidad electoral en los medios de comunicación (artículo 49).

### 3. *Reglas sobre transparencia financiera*

Reglamentando el artículo 38 de la Constitución Nacional, que establece la publicidad del origen y destino de los recursos partidarios, la legislación les exige a los partidos políticos dar cuenta de la información relativa a su financiamiento, mediante la presentación a la justicia federal electoral de sus estados contables anuales (artículo 23) y de dos informes financieros por campaña con motivo de los comicios generales: uno *preliminar*, que debe presentarse 10 días antes del acto electoral (artículo 54) y cuyo objeto es propender a un "voto informado" del elector, y otro *final*, a los 90 días de celebrada la elección (artículo 58).

Como medidas instrumentales, las agrupaciones deben depositar sus fondos en una cuenta bancaria especial (artículo 20) y designar a determinados responsables de su administración financiera (artículo 27).

También dispone que el Ministerio del Interior, como autoridad encargada de asignar los recursos estatales, ha de informar anualmente a la justicia federal electoral el monto de los recursos que integran el Fondo Partidario Permanente y, con motivo de las campañas electorales, los aportes, subsidios y franquicias públicas asignados, discriminados por rubro, monto y partido (artículo 8o.).

Paralelamente, establece el carácter público de la información financiera partidaria —disponiendo que podrá ser consultada libremente por cualquier ciudadano— e insta a los partidos, a sus responsables de campaña y al Ministerio del Interior, a facilitar la consulta en Internet de todos los datos e informes que deben presentar (artículos 24, 55 y 59).

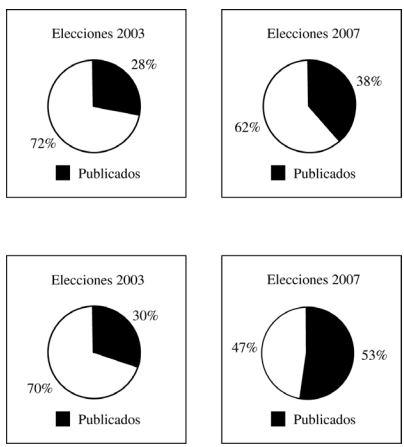
Con base en previsiones similares que ya contenía el régimen anterior (Ley 25.600), y a fin de asegurar la más amplia difusión de aquellos da-

tos, la Cámara Nacional Electoral dispuso que esa información sea publicada en su sitio de Internet.[9] Posteriormente, y siempre teniendo en mira el principio de transparencia que impera en la materia, puso a disposición de las agrupaciones políticas un programa informático.[10] con el objeto de simplificar la confección y la publicación de sus informes de campaña, así como de facilitar la comprensión de los datos que ellos contienen, mediante su exposición en un formato uniforme para todas las agrupaciones.

La implementación de este aplicativo se tradujo, tal como se esperaba cuando se lo concibió, en un notable incremento del nivel de cumplimiento oportuno de las presentaciones de los informes preliminares y finales de campaña.

Así lo demuestra el cuadro comparativo que sigue a continuación, conforme al cual el nivel de presentación de los informes finales en las elecciones presidenciales de 2007 casi se duplicó con respecto a las elecciones presidenciales de 2003. En efecto, del 30% de cumplimiento en 2003, se ascendió al 53% en 2007. Cabe mencionar, asimismo, que si bien los niveles de consulta de esta información han ido aumentando desde las primeras publicaciones —a la par que la instalación del tema del financiamiento partidario en nuestra sociedad— se observa, no obstante, un grado insuficiente de análisis y consideración de los datos disponibles, sobre todo antes de la elección.

*Nivel de cumplimiento en tiempo oportuno*




9 Acordada Nº 58/02 CNE
10 Acordada Nº 95/05 CNE

### 4. *Régimen sancionatorio*

Finalmente, la Ley 26.215 prevé las sanciones aplicables a los casos de violación de las prohibiciones, límites y obligaciones referidas en los tres puntos anteriores.

Básicamente, se trata de medidas de naturaleza económica consistentes en multa, suspensión y pérdida de aportes públicos (artículos 62, 65, 66 y 67) y otra de carácter personal, como la inhabilitación para el ejercicio de los derechos de elegir y ser elegido en comicios a cargos públicos nacionales y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos, así como para el ejercicio de cargos públicos y partidarios (artículos 63 y 64).

## III. Financiamiento público

El acceso al financiamiento público requiere la observancia de algunas condiciones que veremos a continuación. Para el funcionamiento cotidiano, se requiere ser partido reconocido, haber presentado la documentación contable correspondiente al último ejercicio en tiempo y forma y no estar sancionado con la suspensión o pérdida de los aportes públicos. Para el aporte extraordinario de campaña es necesario ser partido reconocido, no estar sancionado con la suspensión o pérdida de los aportes públicos y haber oficializado listas de candidatos.

### 1. *Criterios para la distribución del aporte público*

Respecto del financiamiento para actividades permanentes, la legislación (artículo 9o.) establece que el 80% de los recursos disponibles para el aporte anual dirigido al desenvolvimiento institucional debe distribuirse en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Es requisito para participar en esta distribución acreditar haber obtenido al menos el 1% de sufragios calculado sobre el padrón electoral. El 20% restante se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos reconocidos.

En cuanto a los aportes para la campaña electoral, tanto para las elecciones primarias como para las generales, se distribuyen según se trate de elecciones presidenciales o legislativas. En el primer caso, el 50% del

monto total a distribuir asignado por el Presupuesto General se divide de manera igualitaria entre las listas presentadas y el 50% restante se reparte entre los veinticuatro distritos, en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada tal operación, se distribuye a cada agrupación política en forma proporcional a la cantidad de votos que haya obtenido en la elección general anterior para la misma categoría. Para los comicios legislativos y tratándose de la elección de diputados nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los veinticuatro distritos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, el 50% del monto resultante para cada distrito, se distribuirá en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50%, se distribuye a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría. En el caso de los senadores nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los 8 distritos que renuevan esos cargos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, el 50% del monto resultante para cada distrito, se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50%, a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría (artículo 36).

Asimismo, el Estado otorga a las agrupaciones que oficialicen candidaturas una suma que les permita imprimir el equivalente a una boleta y media de votación por elector registrado en cada distrito (artículo 35).

El aporte de campaña debe hacerse efectivo dentro de los 10 días hábiles siguientes al vencimiento del plazo para oficializar listas de candidatos (artículo 41).

Por último, cabe destacar que si bien el legislador estableció condiciones —en cuanto a montos y plazos de entrega— para asegurar la objetividad en la actividad distributiva que pone a cargo de un órgano político, como es el Ministerio del Interior, una previsión que lo autoriza a otorgar a los partidos "aportes extraordinarios para atender gastos no electorales"[11] parece conferirle un margen de discrecionalidad poco aconsejable en esta materia; sobre todo si esto se complementa con el hecho de que la distribución no se efectúa en un mismo momento para todos los partidos.

[11] Artículo 7o., inciso *a*, Ley 26.215.

## IV. Financiamiento privado

Si bien la Ley 26.215 autoriza a los partidos políticos a obtener financiamiento privado, establece algunas pautas a las que las agrupaciones deben dar cumplimiento. Básicamente, fija una doble restricción. Por un lado limita el monto de las contribuciones y, por otro, establece una serie de prohibiciones en cuanto a su origen.

### 1. *Límites respecto al monto de las contribuciones*

Por año calendario: Las agrupaciones políticas no pueden recibir más del 1% o 2% del total de gastos permitidos, según se trate de personas jurídicas o físicas respectivamente (artículo 16). El límite de gastos se determina multiplicando el número de electores[12] por un módulo electoral de acuerdo al valor establecido en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo (artículo 45).[13]

Para campaña: No les está permitido recibir una suma que supere el monto que resulta de la diferencia entre el tope de gastos de campaña y el monto del aporte público que por ese concepto le corresponda a cada agrupación (artículo 44).

### 2. *Prohibiciones en cuanto al origen del aporte*

Los partidos políticos no pueden aceptar o recibir, directa o indirectamente, contribuciones o donaciones: *a*) anónimas; *b*) de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestaduales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires; *c*) de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires; *d*) de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar; *e*) de gobiernos o entidades públicas extranjeras; *f*) de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país; *g*) de personas que

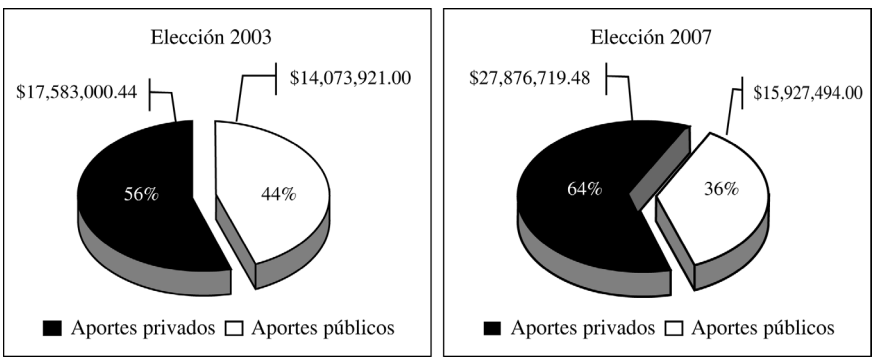
[12] A esos efectos, se considera que ningún distrito tiene menos de 500 000 electores.

[13] Sin embargo, se omitió su inclusión para el presupuesto 2010 y, al momento de concluir el presente trabajo (Buenos Aires, 2 de abril de 2011), el Congreso de la Nación no había determinado aún su previsión para el ejercicio 2011.

hubieran sido obligadas por sus superiores jerárquicos o empleadores; h) de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

En el cuadro que sigue se puede apreciar como se configura, en la práctica, la relación entre aportes públicos y privados -integrando a todas las agrupaciones-, tomando como base la primera aplicación de la ley 25.600 y comparándola con la última elección presidencial, ya bajo el régimen de la ley 26.215.[14]

*Relación entre aportes públicos y privados*




## V. Campaña electoral y medios de comunicación

En cuanto a la regulación del acceso y utilización de los medios de comunicación con fines electorales, cabe señalar en primer término, que el Código Electoral Nacional limita la duración de las campañas electorales, aun cuando los comicios tienen una fecha predeterminada, y por tanto previsible, a diferencia de lo que ocurre en regímenes parlamentarios. De este modo, se establece que la campaña sólo puede iniciarse 35 días corridos antes de la fecha de los comicios y concluir 48 horas antes (artículo 64 *bis*).

En lo que se refiere, en particular, a la campaña en los medios de comunicación, estipula un plazo específico en una norma que prohíbe "la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación del sufragio para

[14] Los montos están expresados en pesos. En los años de referencia su valor con relación al dólar era, en promedio, de U$S 1 = $ 3.

candidatos a cargos públicos electivos antes de los veinticinco (25) días previos a la fecha fijada para el comicio" (artículo 64 *ter*).

Paralelamente, hay también normas que tienden a asegurar la vigencia del principio de equidad en el uso de estos recursos, mediante la distribución de espacios gratuitos en los medios de comunicación, para la transmisión de mensajes de campaña (artículo 43 *bis*). Éstos son los únicos espacios que las agrupaciones pueden utilizar para difundir tales mensajes en los medios de comunicación audiovisual (artículo 43 y ccdtes.).

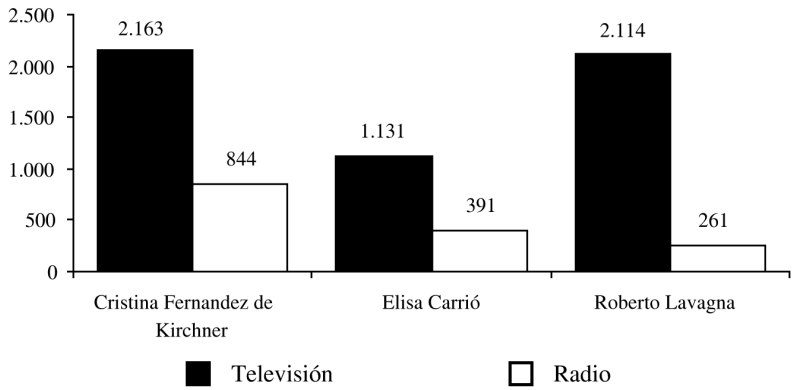
A esos efectos, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual informará al Ministerio del Interior el listado de los servicios televisivos y radiales autorizados para la distribución de las pautas (artículo 43 *ter*). Éstos deben ceder el 10% del tiempo total de programación para fines electorales (artículo 43 *quater*).

La cantidad de los espacios se distribuyen —para las elecciones primarias y para las generales— asignando el 50% por igual, entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen precandidatos, y el 50% restante, en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales (artículo 43 *sexies*). La distribución de los horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral se realiza por sorteo público, debiendo asegurarse a todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas de candidatos, la rotación en todos los horarios y, al menos, dos veces por semana en horario central (artículo 43 *septies*).

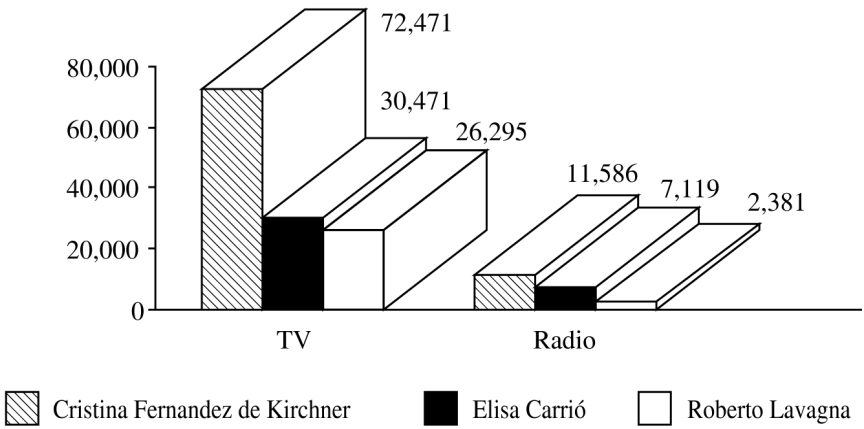
Las resoluciones del Ministerio del Interior, sobre distribución o asignación a las agrupaciones políticas de aportes públicos o espacios de publicidad electoral, tanto para las elecciones primarias como para los comicios generales, son apelables en sede judicial directamente ante la Cámara Nacional Electoral (artículo 71 *bis*).

El cuadro que sigue muestra la cantidad de avisos emitidos en radio y televisión durante la campaña presidencial de 2007 —bajo el régimen anterior a las modificaciones incorporadas por la ley 26.571, que no prohibía la contratación de espacios de modo privado—, por las tres primeras fórmulas que resultaron más votadas. El de más abajo indica la cantidad de segundos utilizados en radio y televisión por esas mismas fórmulas.

*Total de avisos por fórmula*




*Segundos de campaña en televisión y radio*




## VI. Control del financiamiento

En cuanto al control, la ley exige la presentación de toda la información contable de las agrupaciones, tanto anual como de campañas electorales.

Reiteradamente se ha destacado la importancia de estas presentaciones en tanto tienen como objeto propender al voto informado del elector y controlar la legalidad de los recursos partidarios.

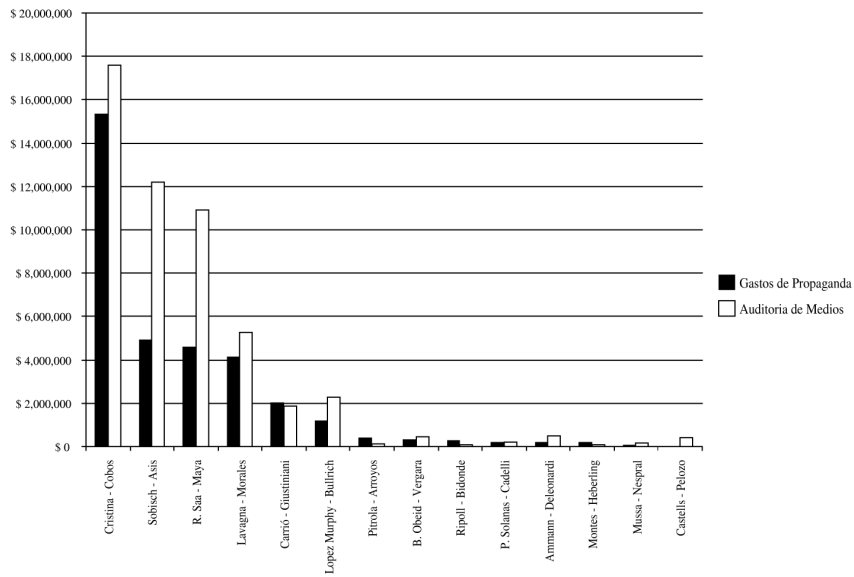
Este proceso no es de naturaleza punitiva ni persecutoria, sino que tiene un rol sistémico. Los jueces federales electorales fiscalizan toda la información presentada y resuelven, mediante sentencia, su aprobación o desaprobación, aplicando, en su caso, las sanciones correspondientes. Estas decisiones son apelables ante la Cámara Nacional Electoral.

Para el adecuado cumplimiento de la función de control por los magistrados, ese tribunal organizó un cuerpo de expertos que se encarga de auditar las cuentas de los partidos. El origen legal de este "Cuerpo de Auditores Contadores" se encuentra en la propia norma de creación de dicha Cámara[15], pero nunca había sido puesto en funciones hasta el año 2002.

Con motivo de la última elección presidencial, para la fiscalización de la información de las campañas electorales se instrumentó un sistema de monitoreo de medios televisivos, radiales y gráficos —que captura los datos relevantes para detectar publicidad no declarada— y se libraron más de 1400 pedidos de informes a terceros, consultándoles sobre su actividad comercial vinculada con dichas campañas, a través de los partidos o los candidatos, y requiriéndoles toda la información pertinente. Mediante esas y otras medidas, se obtienen los elementos de juicio necesarios para que los magistrados se pronuncien y en su caso asignen las responsabilidades correspondientes a las autoridades partidarias designadas específicamente para el manejo de los fondos de la campaña electoral.

Así, se han advertido algunas diferencias importantes entre los gastos en propaganda declarados por las agrupaciones y los detectados por el sistema de monitoreo de medios. El cuadro que sigue muestra estas diferencias.

15 Ley 19.108, del 5 de julio de 1971.




En los procesos de control también participa el Ministerio Público Fiscal, dictaminando acerca de la legalidad del financiamiento partidario, antes del dictado de la sentencia.

Por otra parte, de acuerdo con la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral —actualmente consagrada legalmente (artículos 25 y 60)— en esos procesos puede intervenir cualquier persona, formulando denuncias, observaciones o simplemente presentando elementos útiles para la fiscalización.

En cuanto a la efectividad de las sanciones, si bien las que revisten naturaleza económica podrían cuestionarse sobre la base de que las agrupaciones pueden hacer un cálculo de costo-beneficio y asumir la sanción frente a un beneficio mayor, no es tan evidente que menosprecien el deterioro que ese proceder les generaría a su imagen pública. Ello se advierte, fundamentalmente, de la creciente evolución de la cantidad de información que presentan los partidos. Por otra parte, no se han detectado casos de agrupaciones que, desinteresadas por el financiamiento público, se manejen al margen del régimen legal vigente.

## 1. *Cuerpo de Auditores Contadores*

Como se dijo, el "Cuerpo de Auditores Contadores" está encargado de emitir dictamen respecto de los estados contables anuales y las rendiciones de cuenta de las campañas electorales presentadas por los partidos políticos, alianzas y confederaciones -efectuando las consideraciones técnicas sobre la información sometida a su conocimiento- a fin de que tanto los jueces de primera instancia como la Cámara Electoral cuenten con elementos de juicio contables para ejercer su función.

### A. *Pautas de funcionamiento del Cuerpo de Auditores Contadores*

En febrero de 2003, la Cámara Nacional Electoral dictó una resolución (*Acordada Nº 2/03 CNE*), mediante la cual organizó el cuerpo de auditores contadores (artículo 4o., inciso *d*, Ley 19.108, y sus modificaciones) y estableció pautas instrumentales para llevar adelante los procesos de control.

La necesidad de establecer estándares claros, por todos comprensibles, y de anticipar el mecanismo de auditoría al que iban a ser sometidas las cuentas de los partidos políticos motivaron —según resulta de los fundamentos de la resolución que se comenta— el dictado de esas disposiciones generales que garantizan la defensa en juicio de las agrupaciones políticas, así como el efectivo control que la legislación vigente encomienda al Poder Judicial de la Nación.

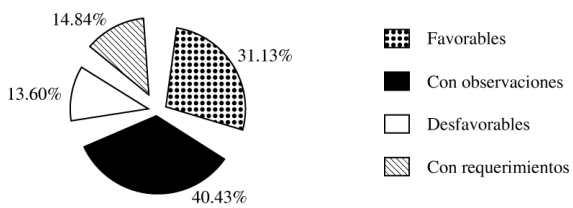
Más recientemente —mediante *Acordada Nº 105/08 CNE*— se concentraron las pautas para los trámites de control, que se hallaban dispersas en la jurisprudencia, apuntando principalmente a uniformar los criterios para lograr una tramitación homogénea de las actuaciones en los 24 distritos electorales del país y también para abreviar los tiempos de los procesos.

A continuación, se presenta un cuadro que ilustra sobre el volumen de tareas a cargo del cuerpo de auditoría, indicándose la cantidad de dictámenes que produjo desde su creación, en 2003 hasta el 31 de marzo de 2011.

## VII. Cuantificación del financiamiento

De la información declarada por las agrupaciones políticas contendientes en la última elección presidencial resulta que, globalmente, el gasto partidario para las campañas electorales se ubica en los $ 45 000 000.[16]

| Total | Dictámenes | Favorables | Con observaciones | Desfavorables | Con requerimientos |
|---|---|---|---|---|---|
| | 11,735 | 3,653 | 4,745 | 1,596 | 1,741 |




La agrupación que mayor nivel de gastos declaró es la que triunfó en esos comicios, con $ 17 225 537. Le sigue en gastos quien resultó séptimo en la elección, con $ 5 803 647 y luego, la agrupación que obtuvo el cuarto lugar, con $ 5 660 999.

A continuación se presentan algunos gráficos que ilustran sobre estas cuestiones.

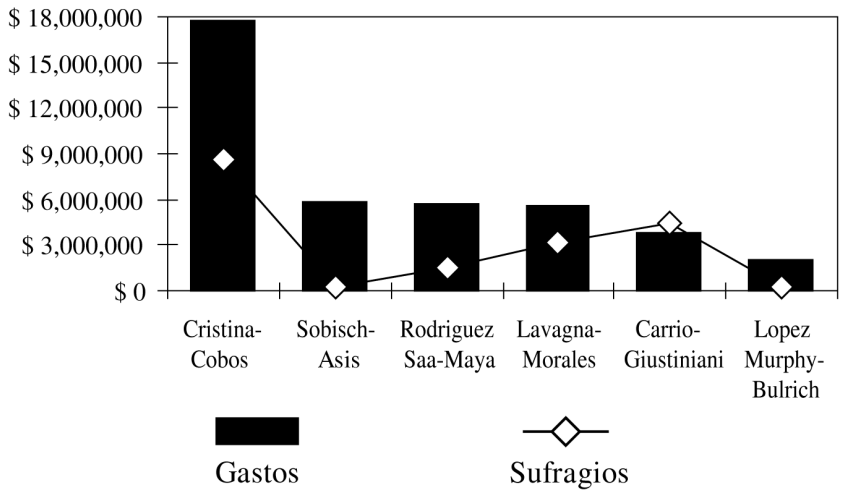
[16] El gasto estatal para la organización y desarrollo de las elecciones nacionales 2007 —presidenciales y legislativas— se ha estimado en el orden de los $ 200 000 000. Esto incluye el financiamiento público asignado a las agrupaciones contendientes.

*Relación del gasto con los votos obtenidos (total)*

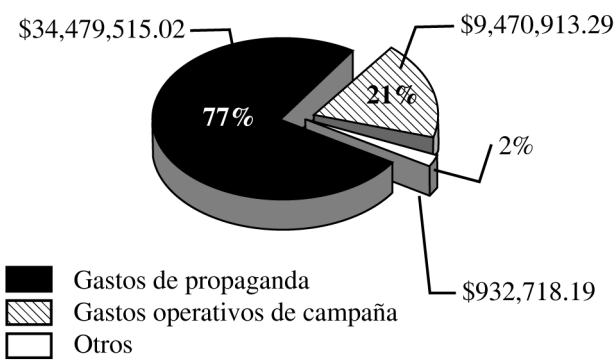
| Fórmulas | Posición en el resultado | VOTOS OBTENIDOS | Ranking de gastos | Egresos | Relación |
|---|---|---|---|---|---|
| Carrió - Giustiniani | 2º | 4 403 642 | 5º | $ 3 750 224.10 | $ 0.85 |
| Lavagna - Morales | 3ª | 3 230 236 | 4º | $ 5 604 463.29 | $ 1.73 |
| Cristina -Cobos | 1º | 8 652 293 | 1º | $ 17 225 537.58 | $ 1.99 |
| Solanas - Cadelli | 5º | 301 543 | 10º | $ 606 198.38 | $ 2.01 |
| R. Saa - Maya | 4º | 1 459 171 | 3º | $ 5 660 999.55 | $ 3.87 |
| Ripoll - Bidonde | 8º | 142 528 | 8º | $ 672 402.53 | $ 4.71 |
| Pitrola - Arroyo | 9º | 116 689 | 9 | $ 653 930.61 | $ 5.59 |
| Montes - Heberling | 10º | 84 694 | 12º | $ 559 421.73 | $ 6.60 |
| Lopez Murphy - Bullrich | 6º | 273 406 | 6º | $ 2 071 159.79 | $ 7.57 |
| Ammann - Deleonardi | 11º | 69 790 | 13º | $ 550 706.82 | $ 7.89 |
| Breide Obeid - Vergara | 12º | 45 318 | 7º | $ 708 899.83 | $ 15.64 |
| Sobisch - Asis | 7º | 268 394 | 2º | $ 5 803 647.75 | $ 21.62 |
| Mussa - Nespral | 13º | 10 558 | 11º | $ 566 705.81 | $ 53.67 |

| Fórmulas | Cristina -Cobos | Sobisch-Asis | R. Saa- Maya | Lavagna -Morales | Carrió -Giustiniani | L.Murphy-Bulrich |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gastos | $ 17 225 537.58 | $ 5 803 647.75 | $ 5 660 999 | $ 5 604 463 | $ 3 750 224 | $ 2 071 159 |
| Votos | 8 652 293 | 268 394 | 1 459 171 | 3 230 236 | 4 403 642 | 273 406 |
| Relación | $ 1.99 | $ 21.62 | $ 3.97 | $ 1.73 | $ 0,85 | $ 7.57 |

*Relación del gasto con los votos obtenidos por las 6 primeras fórmulas*
*Gastos Globales*




Total de gastos: $44,479,515.02



## VIII. Lecciones aprendidas y estado actual de la cuestión

Indudablemente, la clave de todo régimen de financiamiento partidario es la transparencia acerca del origen y destino de los recursos de las agrupaciones políticas.

La publicidad de esta información tiene tres objetivos claros: *1*) permite saber quiénes están detrás de cada partido o candidato, lo que ayuda a los electores a emitir un voto informado; *2*) desalienta a aquellos que podrían hacer uso del dinero con propósitos indebidos -antes o después de la elección- ya que un público que cuenta con la información acerca de los grandes contribuyentes a un candidato está mejor habilitado para detectar cualquier favor a cambio; *3*) constituye un elemento esencial para detectar violaciones a las prescripciones legales, y *4*) previene la apariencia de corrupción, igualmente nociva que la corrupción real en lo que hace a la confianza en la legitimidad del sistema.[17]

En nuestro país, el tema se ha desarrollado a una velocidad impensada, que contrasta con los escasos años que han pasado desde que se incorporó a la agenda pública. Basta con advertir que la primera ley específica sobre la materia (Núm. 25.600) es de hace poco más de seis años.[18] Antes de su entrada en vigencia, no solo no había una regulación adecuada sino que hubiera sido inimaginable que cualquier persona pudiera contar con la información a la que actualmente puede accederse con el solo auxilio de una computadora conectada a Internet. Esta posibilidad, por otra parte, no es común en otras latitudes. Argentina es, en esto, uno de los países en los que la información se halla más accesible.

La aplicación de esa primera regulación implicó un gran avance en muchos aspectos —de los cuales la transparencia resulta, quizás, el factor paradigmático— y mostró, a su vez, algunas cuestiones que debían ser perfeccionadas, como ocurre en todos los países que cuentan con un régimen de control sobre el origen y destino de los fondos partidarios. Es así que el Congreso de la Nación sancionó la Ley 26.215, de la que dimos cuenta en este trabajo —vigente desde principios de 2007—[19] consagrando muchas de las medidas que las decisiones de los tribunales de justicia,

[17] Estas premisas fueron destacadas por la Cámara Nacional Electoral hace ya seis años (Fallos CNE 3010/02), cuando aún no existía en nuestro país una legislación específica sobre el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

[18] Sancionada el 23 de mayo de 2002 y promulgada el 11 de junio de ese año.

[19] Sancionada el 20 de diciembre de 2006 y promulgada el 15 de enero de 2007.

en especial de la Cámara Nacional Electoral, habían ido estableciendo para fortalecer los procesos judiciales de control.

Con motivo de las últimas elecciones presidenciales (2007), los partidos contendientes debieron rendir cuenta a la justicia electoral acerca del origen y destino de los fondos que utilizaron para llevar adelante sus campañas electorales.

Al vencimiento de los plazos de presentación, los informes de financiamiento partidario, tanto de las alianzas que oficializaron las candidaturas como de los partidos que las integraron, se encontraban publicados en el sitio de Internet de la Cámara Nacional Electoral, en donde permanecen actualmente. En virtud de la política de transparencia que desde ese Tribunal se viene llevando adelante, es posible que hoy se debata sobre la legalidad de determinados aportes del sector privado que han generado gran repercusión pública. Este es el caso que mayor interés ha despertado, y se origina en una consulta de los informes de campaña publicados en Internet, a partir de la cual los medios de prensa detectaron que uno de los aportes recibidos por la agrupación ganadora en la elección presidencial de 2007 había sido efectuado por una persona víctima de homicidio por razones aparentemente vinculadas al narcotráfico.

Merece enfatizarse el modo en que esta legislación —tomando un criterio sentado en la jurisprudencia previa de la Cámara Nacional Electoral— ha incentivado la participación de cualquier persona que pueda aportar información sobre la veracidad de las declaraciones partidarias, ampliando la legitimación procesal a todo los ciudadanos para formular denuncias al respecto. Los medios de comunicación y la sociedad desempeñan en esta materia un rol muy importante.

Es por ello, que la Cámara Electoral ha adoptado diversas medidas para asegurar un acceso público gratuito, sencillo y oportuno a la información financiera de los partidos políticos. Entre ellas, se destaca el desarrollo de programas informáticos que unificaron el formato de las presentaciones y que permiten una lectura fácilmente comprensible de los datos declarados por los partidos.

La opción en favor de este esquema asentado en la transparencia tiene también una razón estratégica, ya que un sistema inquisitivo supera en costo lo que presupuestariamente podría pretenderse en el contexto de un país con demandas básicas insatisfechas. De allí que fortalecer la divulgación de las cuentas y alentar la participación de la sociedad civil, así como la de los propios partidos y actores políticos, en el control de

la información financiera de las agrupaciones, constituye una solución eficiente para las limitaciones de infraestructura que puede tener la fiscalización.

Esa política de transparencia va unida al desarrollo de instrumentos de control cruzado de la información, tanto con el sector privado y como con el sector público. En este último aspecto, se ha emprendido una fuerte política tendiente a superar la asimetría de la información con departamentos del Estado que cuentan con datos tributarios y financieros relevantes.

El interés de los actores políticos en estos temas fue ascendiendo quizás en mayor medida que en el sector de la sociedad civil. No obstante, en cada proceso electoral se va profundizando el tratamiento de estas cuestiones por parte de los medios de comunicación, con lo cual se abre el debate a nuevos aspectos, como lo fue, en la última elección, el uso de recursos oficiales en la campaña del partido de gobierno.

El desafío actual consiste en construir una ciudadanía informada sobre el valor que representa el respeto de las reglas que rigen el financiamiento partidario —en particular, en las contiendas electorales— no sólo por el importante aporte que puede hacer cualquier persona en los trámites de control, sino fundamentalmente, para que la divulgación de las cuentas partidarias tenga consecuencias reales en los procesos democráticos de designación de los gobernantes. También se espera, a futuro, contar con instrumentos para la prevención y detección más precisa de prácticas clientelares, que se basan en la utilización de recursos económicos para influir en el ámbito de libertad de sufragio de las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, lo cual representa una expresión lamentable de la relación entre el dinero y la política.

Para justificar nuestro entusiasmo, podemos afirmar que la Argentina ha producido un cambio substancial en esta materia en la que sus instituciones tienen un rol contracultural, pero esto tendrá un sentido pleno cuando el ciudadano ordinario reciba beneficios concretos.

# LA CORTA Y SOBRESALTADA HISTORIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BOLIVIA

Salvador Romero Ballivián

Sumario: I. *Introducción a una historia de cándidos y desalmados*. II. *La aprobación del financiamiento público: una dimensión del proceso de institucionalización de la democracia boliviana*. III. *Las restricciones al financiamiento público: una dimensión del proceso del declive de la institucionalización de la democracia boliviana*. IV. *Los últimos escarceos del financiamiento público y las paradojas de la política boliviana*. V. *Bibliografía*.

## I. Introducción a una historia de cándidos y desalmados

Sobresaltada, rica en peripecias y corta fue la historia del financiamiento público a las organizaciones políticas en Bolivia. En efecto, su aprobación mediante una reforma a la ley electoral en 1997, a pocos meses de la elección presidencial de ese año, estuvo acompañada de una intensa polémica sobre su pertinencia pues muchos sectores rechazaron la idea de una subvención estatal a los partidos. No bastó que la subvención pública se inscribiese y precisase en la Ley de Partidos Políticos (1999), ni que la fiscalización fuese satisfactoria para que desaparezcan las críticas o las observaciones. En 2003, el gobierno de Carlos Mesa ignoró la norma y no entregó recursos para el año no electoral: los partidos, aún muy golpeados por la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada, apenas mascullaron su molestia, lo suficientemente bajo como para que no se escuche en la sociedad. En 2004, algunos partidos anunciaron solemnemente que renunciaban a los fondos públicos para que nadie los confunda con los otros… En 2005, acomplejado y sin que nadie lo pidiese expresamente, el mismo Parlamento recortó los porcentajes del financiamiento y para seguir haciendo buena letra optó por entregar el manejo de los recursos a la Corte Nacional Electoral (CNE). El

final llegó en 2008. Sin grandes debates parlamentarios, sin seminarios de discusión y análisis, sin artículos en la prensa, en fin, sin un obituario digno de las encendidas polémicas de su nacimiento, por iniciativa del gobernante Movimiento Al Socialismo (MAS) y con la venia de la oposición, en horas el Congreso aprobó la ley que en su primer artículo suprimió el financiamiento público y para que no se dude que el pasado era tan oscuro y cruel como generoso y solidario el futuro se dispuso en el artículo segundo la entrega de los recursos a un fondo para los minusválidos…

Este artículo pretende desentrañar en una primera sección las razones que impulsaron a la aprobación del financiamiento público, en una segunda los motivos por los cuales esa medida entró rápidamente en crisis para concluir señalando cómo desapareció el financiamiento estatal después de una década de existencia. El interés se pone por lo tanto en las variables del contexto sociopolítico así como en los principales rasgos de la legislación y la manera cómo ella fue aplicada.

## II. La aprobación del financiamiento público: una dimensión del proceso de institucionalización de la democracia boliviana

### 1. *Contexto político e institucional de la aprobación del financiamiento público*

La primera sección muestra que la aprobación del financiamiento público a los partidos debe comprenderse a la luz de dos grandes procesos que también tienen vínculos significativos entre sí. Por un lado, constituye únicamente una dimensión del esfuerzo de institucionalización de la democracia boliviana; por otro lado, constituye un ejemplo local de un amplio movimiento internacional que consideró que la subvención estatal a las organizaciones políticas contribuye a mejorar las "buenas prácticas" políticas.[1]

En 1982, después de una transición caótica en la que alternaron elecciones generales y golpes de Estado, Bolivia retornó al régimen demo-

[1] Para una visión de conjunto en América Latina, Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA, 2004; Rial, Juan, *El financiamiento de las organizaciones políticas y la participación ciudadana (regulaciones y realidad en América Latina)*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2006.

crático. El primer gobierno, dirigido por la coalición de izquierda Unión Democrática y Popular (UDP), tuvo que acortar su mandato, acosado por una de las peores hiperinflaciones latinoamericanas, frecuentes movilizaciones sociales de protesta y una posición minoritaria en el Parlamento agravada por las constantes disputas internas entre los partidos aliados. La elección de 1985 dio una amplia victoria a los partidos opositores, Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que establecieron el "Pacto por la democracia". Gracias a esa alianza, al gobierno de Víctor Paz (MNR) aplicó un severo y a la vez exitoso plan de control de la inflación que, además y sobre todo, constituyó la base para un profundo rediseño del Estado en todos los campos.

En efecto, durante su administración y en la de sus sucesores, se procuró reducir la talla del Estado, descentralizarlo e institucionalizarlo. Para ese propósito, se redujo la participación del Estado en la economía a través del cierre de empresas públicas deficitarias, en particular las minas, las privatizaciones y la capitalización de las principales empresas estatales y a la vez se asignó al Estado el papel regulador. El espíritu del cambio estuvo en consonancia con el restablecimiento del vigor del liberalismo en los países desarrollados y en otros países de América Latina. La desconfianza hacia el Estado central pasó igualmente por un proceso de descentralización, importante hacia los municipios. Alejado de una intervención directa en cuestiones económicas, el Estado también dejó márgenes amplios para un juego más libre de la sociedad. Asimismo, se alejó del esfuerzo de la Revolución de 1952 para construir una nación homogénea y de mestizos proclamando el carácter multicultural de la nación boliviana y valorando la diversidad de culturas existentes.

En política, se abandonó progresivamente la concepción de la democracia heredada de la Revolución de 1952, más democrática o participativa que liberal o institucional. En ese modelo, el cambio social a favor de los grupos populares (nacionalización de las minas, reforma agraria, sufragio universal, alfabetización masiva en español, creación de sindicatos campesinos) y la permanente movilización del pueblo definían el carácter democrático del régimen con prescindencia de cuestiones como la transparencia de los comicios, las garantías para los opositores o para la prensa, el respeto a los derechos individuales. Desde mediados de los ochenta y claramente a lo largo de la década de los noventa del siglo pasado, después del derrumbe del sistema soviético, se impuso una concepción de

la democracia como un conjunto de reglas y de procedimientos para la alternancia pacífica y regulada en el poder, más bien neutros con respecto a los fines de la política pública que pudiese aplicar cada gobierno. Se trató en buena medida del ideario liberal que duda que le corresponda a un régimen arbitrar entre valores igualmente legítimos, como la libertad, la igualdad o la justicia social. Por lo tanto, la democracia se entendía sobre todo en términos procedimentales y electorales: existía en la medida que hubiesen autoridades elegidas en elecciones regulares, limpias, competitivas, abiertas a la participación de todos y que reflejasen la existencia de las otras condiciones mínimas de un régimen representativo (libertad de asociación, de expresión, pluralidad de fuentes de información).[2] El voto se convirtió en la piedra angular del sistema y los partidos en los actores fundamentales de las elecciones y de la política,[3] reemplazando el antagonismo entre Fuerzas Armadas y sindicatos que marcó la política de décadas anteriores.[4] Resultaba indispensable que las reglas fuesen equitativas para todos los actores, los árbitros encargados de hacerlas cumplir asumiesen su papel de manera imparcial y los equilibrios de poder no se rompiesen. La construcción de instituciones confiables se convirtió en uno de los mayores desafíos políticos de la nueva democracia.

Ese contexto permite comprender la aprobación de numerosas leyes y la ejecución de importantes reformas. La reñida elección presidencial de 1989 sirvió para activar la mecánica del cambio. En esa elección, los resultados fueron alterados en el organismo electoral para modificar la distribución parlamentaria y por primera vez aparecieron denuncias sobre vínculos entre líderes políticos y narcotraficantes.[5] La sociedad se indignó y entre los actores políticos, los intelectuales, las organizaciones, los medios de comunicación, caló la necesidad de cambiar las estructuras institucionales para evitar repetir esas situaciones y mejorar la calidad de la democracia.

[2] *Cfr.* Dahl, Robert, *La democracia (una guía para los ciudadanos)*, Madrid, Taurus, 1998.

[3] Romero Ballivián, Salvador, "Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo", *Opiniones y Análisis* (87), 2007, pp. 138-141.

[4] *Cfr.* Lavaud, Jean Pierre, *El embrollo boliviano*, La Paz, Hisbol, 1998.

[5] En primer momento, el asunto pasó relativamente desapercibido pero en 1994 alcanzó proporciones de escándalo cuando el Congreso lo investigó. El caso conocido como "narcovínculos" afectó fuertemente al MIR y ayudó a impulsar el financiamiento público a los partidos. Para una perspectiva general del caso, Granado, Juan del, *Contra la corrupción y la impunidad: caso narcovínculos*, La Paz, MBL, 1994.

El gobierno de Jaime Paz Zamora tomó la iniciativa y en dos oportunidades, en 1991 y en 1992, consiguió que los partidos del oficialismo y de la oposición acordasen una ambiciosa agenda de reformas políticas que contemplaba entre otros aspectos modificar la Constitución, reformar la administración de justicia, iniciar una reforma educativa, aprobar una ley de partidos y organizar una CNE auténticamente imparcial e independiente. Se trató de un acuerdo "trascendental puesto que por primera vez los partidos políticos arribaron a un consenso amplio sobre la redefinición de las reglas claves del juego político".[6] Este consenso se convirtió en una verdadera hoja de ruta de la reforma política boliviana durante una década pues la mayoría de los puntos acordados se ejecutaron a lo largo de cuatro presidencias consecutivas, a menudo en un ambiente de consenso entre gobernantes y opositores: las de Jaime Paz (Movimiento de la Izquierda Revolucionaria MIR, 1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR, 1993-1997) y Hugo Banzer-Jorge Quiroga (ADN, 1997-2002).

Las reformas políticas fueron numerosas. Se introdujeron las diputaciones uninominales para mejorar la representatividad de los partidos y la imagen del Parlamento; se fijó un umbral de 3% de votos válidos para que un partido acceda a los escaños parlamentarios y conserve su personalidad jurídica buscando consolidar el sistema de partidos; se aprobó una ley electoral que redujo los riesgos de manipulación de la votación al fijar el principio de preclusión; se modificó el sistema de elección de los vocales de la CNE para asegurar el funcionamiento imparcial e idóneo de la institución a la par que se designó personalidades respetadas en esos cargos. En este impulso, uno de los últimos acuerdos cumplidos fue la promulgación de la Ley de Partidos Políticos en 1999. Después de negociaciones intensas y prolongadas pues el texto base estuvo redactado desde 1995, las fuerzas parlamentarias concordaron la norma para institucionalizar a los partidos. Se establecieron de forma precisa las condiciones para reconocer o cancelar la personalidad jurídica de los partidos, se exigió que éstos se ciñan a reglas de democracia interna, se otorgó a los militantes el "recurso de queja" ante la CNE en caso que sus derechos fuesen atropellados. Un componente decisivo de esta ley fue la consagración de la subvención pública para los partidos y en contrapartida la CNE

[6] Mayorga, René A., "Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia", en Murillo, Gabriel, *Hacia la consolidación democrática andina*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1993, p. 51.

recibió los mecanismos para fiscalizar el manejo de los recursos estatales y privados recibidos por las organizaciones: se integró el financiamiento estatal, aprobado inicialmente en una reforma a la Ley Electoral en 1997, poco antes de la elección presidencial de ese año y ejecutado por primera vez en esa oportunidad.

Estas evoluciones no pertenecieron exclusivamente a Bolivia, se inscribieron en una tendencia continental que apuntó por un lado a regular la vida partidaria y a asignar un número cada vez mayor de funciones a los organismos electorales[7] y por otro lado a financiar públicamente la actividad partidaria y ejercer controles sobre el impacto del dinero en la política, un asunto siempre complejo para las democracias contemporáneas.

Los aspectos señalados hasta aquí mostraron que el proceso de institucionalización democrática se debió a la convergencia de una dinámica interna y de un espíritu del tiempo internacional. Para el financiamiento público se reprodujo ese modelo aunque resultó más notoria la influencia externa por las manifiestas resistencias internas que despertaba el tema. En efecto, después de lograr que los procesos electorales latinoamericanos superasen los vicios que habían sido los suyos en la fase previa al autoritarismo militar para ajustarse a los parámetros básicos de comicios limpios, libres y como medio de acceso a los principales cargos públicos,[8] la década de 1990 correspondió a nuevas inquietudes que apuntaron a mejorar la calidad de la democracia. Entre ellas destacaron con nitidez la voluntad de contar con partidos democráticos, institucionalizados, serios, así como la exigencia de regular la presencia del dinero en la política: se impusieron límites y regulaciones a los gastos en las campañas, se encuadró la actividad de los medios en esa etapa y se aprobó el financiamiento estatal a las organizaciones políticas, procurando establecer condiciones equitativas para la competencia política, la autonomía de los partidos frente a los donantes privados y la transparencia en las actividades partidarias.[9]

[7] Jaramillo, Juan, "Los órganos electorales supremos", en Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 372 y 373.

[8] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina*, Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, pp. 74-80.

[9] Calle, Humberto de la, "Financiamiento político: público, privado, mixto", en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas*, *cit.*, pp. 24 y 25.

Esta dinámica estuvo apuntalada por instituciones internacionales como el Centro de Asesoramiento y Promoción Electoral (CAPEL), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Instituto Internacional para Sistemas Electorales (IFES), los países desarrollados a través de sus instancias de cooperación, los organismos multilaterales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las fundaciones partidarias internacionales, en particular las alemanas. Por ello, alrededor de la década de 1990 numerosos países latinoamericanos adoptaron el financiamiento estatal directo para sus organizaciones partidarias: Colombia y Guatemala (1985), Paraguay (1990), Brasil (1995), Panamá y República Dominicana (1997), Chile y Perú de forma directa (2003). Sólo Venezuela se encontró a contramano de ese movimiento, luego de ser uno de los primeros países en tener un mecanismo de ese tipo, suprimiendo el financiamiento en 1999 durante el gobierno de Hugo Chávez.

Esta agenda fue retomada por actores políticos o institucionales locales. En Bolivia, el ala renovadora de los partidos, es decir un grupo de políticos que trabajaron de forma transversal y actuaron como agentes de cambio, ante la actitud más pasiva que de resistencia de los sectores tradicionales de las organizaciones y de los mismos militantes,[10] promovieron el financiamiento estatal, con el apoyo de círculos intelectuales.[11] Ese esfuerzo contó con el apoyo de la CNE que mantenía frecuentes contactos con varias de las instituciones internacionales mencionadas. Ella sintetizó el júbilo de todos estos actores con la aprobación de la medida, señalando que el financiamiento estatal mostraba el "nivel de modernidad del Estado", representaba una "sobreguarda (para el) proceso democrático", indicaba que "los partidos políticos en Bolivia pueden manejarse con transparencia y sin condicionamientos económicos que pudieran hacer

[10] Presentando las conclusiones de un seminario dedicado a la Ley de partidos, el senador Enrique Toro señalaba: "Si bien la norma aprobada recoge las observaciones más generalizadas y recurrentes que circulan en el conjunto de la opinión pública y, de modo más acentuado, en los medios de comunicación y en los ambientes académicos... no es menos evidente que en el proceso de elaboración del proyecto no pudo lograrse una discusión tan profunda y amplia como hubiera sido deseable, en el seno de los propios partidos". Toro, Enrique *et al.*, "Presentación", *Opiniones y Análisis* (47), 1999, pp. 7 y 8.

[11] *Cfr*: Mayorga, Fernando, "En torno a la Ley de partidos políticos y a su financiamiento y su fiscalización", *Anteproyecto de Ley de partidos políticos: algunas interrogantes y posibles respuestas*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung-Fundemos-Milenio-ILDIS, 1995, pp. 26-29.

peligrar la gobernabilidad del país y también la pervivencia misma del Estado".[12]

## 2. *Características del financiamiento público-1997*

Después de comprender el contexto en el cual se aprobó el financiamiento público se pueden revisar sus características principales y las modalidades de aplicación. Las reformas a la Ley Electoral (LE) en 1997 y la Ley de Partidos Políticos (LPP) establecieron la subvención pública directa permanente de manera proporcional a la fuerza electoral de cada organización y asignando porcentajes diferentes según las características políticas del año. En efecto, para los años de elección general (presidencial y legislativa celebradas de manera simultánea) se asignó 2.5 por mil del Presupuesto consolidado de la Nación (en adelante presupuesto), en los años de comicios municipales 2 por mil y en los años no electorales 0.5 por mil. Era el reconocimiento a la jerarquía política de las consultas.

En los años electorales, los recursos debían servir para cubrir gastos de campañas y se encargó a la CNE, la institución que después de solicitar el desembolso del monto al Poder Ejecutivo lo distribuía entre los partidos beneficiarios, definir en un reglamento las partidas que podían cubrirse con esos fondos. En cambio en los años no electorales, la subvención servía "exclusivamente a financiar programas partidarios de educación ciudadana y difusión de documentos político-programáticos" (artículo 53–I, LPP). El propósito era evitar que los partidos se limiten a ser maquinarias electorales, activas y eficaces únicamente durante las campañas, una evolución que sin duda no era propia de Bolivia pero que preocupaba a los políticos reformistas y lograr, por el contrario, que echen raíces profundas en la sociedad con un trabajo regular de acercamiento a sus militantes y a la sociedad en su conjunto a través de la capacitación de sus cuadros y la explicación de sus principios ideológicos.

La entrega de los recursos a los partidos se basó en el principio de la fuerza electoral, lo que implicaba que ningún partido accedería a la subvención pública sin haber pasado antes por la prueba electoral y además haberla aprobado. En efecto, entre los requisitos para recibirla figuraba haber tenido al menos 3% de los sufragios válidos en la última elección general

[12] Corte Nacional Electoral, *Informe al Congreso Nacional-elecciones generales 1997*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 1997, p. 49.

o municipal (artículo 52-II, LPP), vale decir el mismo umbral que para conservar la personalidad jurídica. En los años electorales, la mitad del monto presupuestado se entregaba a 60 días de la elección en función de los votos conseguidos en la última elección general o municipal, según correspondiese, y la otra mitad después de los comicios, esta vez con base en los resultados de éstos. En claro, el primer monto reconocía la antigua correlación de fuerzas, el segundo consagraba la nueva realidad.[13] Se trató, asimismo, de la modalidad más común en América Latina.

Como se señaló, a la CNE se le encargó el desembolso a los partidos, la aprobación del reglamento para el manejo de los fondos y la responsabilidad de fiscalizar los descargos. Se trató de una decisión singular para la legislación boliviana, en la medida que la única instancia que evalúa el manejo de los recursos públicos es la Contraloría General de la República. La CNE debía revisar las rendiciones de cuenta y aprobarlas a través de una resolución, que como todas es de conocimiento público al ser publicada en la *Gaceta Electoral* (artículo 63, LPP). Sin embargo, el interés ciudadano por las rendiciones de cuenta fue escaso y, en general, no hubo en la sociedad grandes preocupaciones por el financiamiento de las campañas. Para cumplir con esas tareas nuevas, la CNE se dotó de una instancia técnica especializada, organizada gracias a la cooperación horizontal de otros organismos electorales de la región y el apoyo de instituciones internacionales, en particular CAPEL e IFES. El encargo de la fiscalización a la CNE estuvo guiado por la confianza en la seriedad técnica de la institución, en la seguridad que los dictámenes se pronunciarían en tiempo oportuno y motivada por la creencia que los gastos partidarios en una campaña tienen pocos puntos en común con los gastos ordinarios de la burocracia.

En líneas generales, el trabajo del organismo electoral se desarrolló de forma satisfactoria: efectuó controles relativamente ágiles, emitiendo sus resoluciones finales aprobando los estados financieros y la rendición de cuentas documentada aproximadamente un año y medio después

[13] Para acceder a este segundo financiamiento, los partidos debían realizar gastos debidamente respaldados a nombre de la subvención pública, lo que suponía estimar el apoyo que se obtendría. Algunos partidos contaban con facturas por demás y otros, agradablemente sorprendidos con su votación por exceso de modestia en sus expectativas, carecían de ellas y por lo tanto debían "renunciar" al financiamiento estatal, como lo hizo el Movimiento Al Socialismo (MAS) en 2002, aunque dando una alta publicidad a su "decisión".

de los comicios. Mostró también su firmeza en las auditorías exigiendo descargos complementarios y mostrando que estaba dispuesto a aplicar sanciones en caso de incumplimiento de las normas relativas al financiamiento público o la propaganda. Por ejemplo en 1997 aplicó multas a partidos y medios por exceder el tiempo límite autorizado para la difusión de propaganda;[14] en 2001 exigió a los distintos partidos la devolución de más de 50 000 dólares no usados o inadecuadamente descargados del financiamiento de la municipal de 1999; en 2005 redujo el monto entregado a los partidos que no tenían sus obligaciones con la CNE al día; en 2006 exigió y obtuvo la destitución del gerente del canal estatal por negarse a cumplir con la difusión gratuita de propaganda electoral; en 2009 excluyó a ADN y al FRI de la presidencial por incumplir la presentación de sus estados financieros.

La CNE también se presentó como un cobrador eficaz de los recursos que juzgó mal o directamente no descargados, consiguiendo que los partidos observados devolviesen los fondos. En esa tarea, se mostró flexible dando prioridad a la recuperación de los fondos, por lo que en ciertas oportunidades aceptó pagos en plazos (por ejemplo cuando la nueva jefa de CONDEPA Verónica Palenque alegó que acababa de hacerse cargo de la dirección partidaria y pidió un plazo adicional para cumplir con la deuda) o con modalidades de pago poco ortodoxa (por ejemplo, cuando Acción Democrática Nacionalista entregó su sede nacional para cubrir su deuda de la gestión 2001 que correspondió al monto más elevado observado por la CNE, más de 300 000 dólares).

La prioridad del organismo electoral apuntó a verificar el uso de los recursos públicos y se mostró exigente a la hora de recuperar los fondos cuando estimó insuficientes los descargos. Sin embargo, también estudió el manejo de los fondos propios de los partidos y si las rendiciones no correspondían a los parámetros básicos de contabilidad, imponía a la dirección el reembolso a las cuentas partidarias de las sumas observadas. En la práctica, la verificación del cumplimiento de este punto fue más flexible y los montos concernidos eran normalmente reducidos.

La fiscalización no estuvo exenta de complicaciones: la relación de la CNE con los partidos cuyas rendiciones de cuentas eran observadas podía pasar por fases de tensión cuando las organizaciones buscaban el reco-

[14] Lazarte, Jorge, "La Corte Nacional Electoral 1991-2001", *Cuarto Intermedio* (67-68), 2002, p. 79.

nocimiento a la mayor cantidad posible de descargos o en el momento de exigir los pagos. El tema requería respetar los criterios técnicos de las auditorías, aplicar las normas y sanciones correspondientes, demostrar la imparcialidad y al mismo tiempo conservar la correcta relación del árbitro de las competencias políticas con todos los jugadores.

El financiamiento público tenía el componente directo, que era el fundamental, y uno indirecto, limitado a la entrega de espacios gratuitos para difundir la propaganda electoral en el Canal 7 y en Radio Illimani (ahora Patria Nueva), el canal de televisión y la radio públicos respectivamente. Esa disposición no tenía mayores regulaciones, como el establecimiento de tiempos mínimos o precisión de horarios, e interesó relativamente poco a los partidos dados los escasos niveles de audiencia de los medios estatales, algo que tampoco es exclusivo de Bolivia.[15]

En contrapartida a la entrega de los recursos públicos y para asegurar la transparencia de la difícil relación entre dinero y política, las normas obligaron a los partidos a llevar cuentas precisas y detalladas de los recursos privados que recibían, establecieron topes relativos para los fondos privados obtenidos (ningún aporte individual puede exceder el 10% del presupuesto anual del partido), fijaron límites a la cantidad de spots, cuñas y avisos que podían difundirse en televisión, radio y publicaciones respectivamente y finalmente determinaron que los estados financieros (balance y estado de resultados) anuales de los partidos serían revisados por la CNE (artículo 61, LPP).

### 3. *Las cifras del financiamiento estatal*[16]

Esta sección no analiza el detalle de las cifras del financiamiento estatal pero brinda elementos para comprender mejor sus alcances e implicaciones. En la primera oportunidad, en la presidencial de 1997, se aprobó un financiamiento ligeramente mayor a 62 millones de bolivianos, aproximadamente unos 10 millones de dólares. El MNR logró un cuarto de ese monto gracias a su primer lugar de 1993 y segundo de 1997; hubo

[15] Rial, Juan, *El financiamiento de las organizaciones políticas y la participación ciudadana*, *cit.*, p. 56.

[16] La información estadística básica sobre el financiamiento estatal fue publicada por la CNE en su serie Boletín estadístico, en tanto que las resoluciones sobre las distintas etapas del financiamiento (asignación de cuotas, aprobación de cuentas, etcétera) se encuentran publicadas en la gaceta electoral del mismo organismo.

3 partidos que oscilaron alrededor de 10 millones de bolivianos (ADN, UCS, CONDEPA), mientras que el Eje de Convergencia recibió la cuota más pequeña (cerca de 340 000 bolivianos, siendo la única vez que una organización con menos de 3% recibió financiamiento como cuota de su participación en los comicios de 1993). Quedó sin distribuir un poco menos de 5 millones (7.4%), ya sea porque algunos partidos presentes la vez anterior no compitieron en 1997 o porque en los comicios de 1997 algunos partidos no superaron la barrera de 3%. Para la municipal de 1999, se aprobó un financiamiento de cerca de 48 millones (equivalentes a alrededor de 6 millones de dólares), siendo nuevamente el MNR el principal beneficiario con 11 millones (menos de 2 millones de dólares) y con una fragmentación mayor del número de partidos favorecidos pues en general las elecciones municipales tendieron a una dispersión más acentuada de los sufragios por la participación de forma individual de una mayor cantidad de organizaciones. En 2002, se estableció el récord. El Estado aprobó más de 73 millones de bolivianos y finalmente se asignaron casi 70 millones.

En líneas gruesas se puede señalar que en Bolivia el financiamiento público se convirtió en un acompañamiento del financiamiento privado aunque por supuesto esa afirmación no se aplica por igual a todos los partidos. Al menos dos motivos explican la afirmación. Por un lado, el costo de las campañas excede los montos entregados: de manera muy general, la campaña de un partido con fuertes aspiraciones de disputar la Presidencia osciló entre los 6 y los 12 millones de dólares cuando los montos entregados a cualquier organización se encuentran lejos de esa cifra.

Por otro lado, por lo menos en el primer periodo de aplicación de la ley, los partidos más grandes y por lo tanto los principales beneficiarios de la subvención pública, tenían vínculos cercanos con el empresariado y por lo tanto eran los que más posibilidades tenían de conseguir fondos privados. Aún más, el jefe del MNR Gonzalo Sánchez de Lozada, dedicado a la actividad minera, era uno de los principales empresarios bolivianos y a medida que asentaba su control sobre el partido facilitó el ingreso de otros prósperos dueños de industrias o comercios a altos cargos públicos (más que partidarios); en ADN, Banzer guardaba desde la época de su gobierno autoritario un vínculo estrecho con el mundo empresarial y ese lazo privilegiado fue conservado por Quiroga; el MIR construyó una estrategia de acercamiento a núcleos empresariales jóvenes o progre-

sistas.[17] Incluso los partidos que inicialmente canalizaron el descontento popular, aunque no lograron acogida en las elites, fueron conducidos por empresarios de origen popular: Carlos Palenque de CONDEPA era propietario de Radio Televisión Popular y Max Fernández (UCS) de la Cervecería Boliviana Nacional, la mayor empresa de bebidas del país.[18] La capacidad del líder para asumir los gastos del partido y de sus campañas o para encontrar los contactos necesarios en el mundo de los negocios para ese fin constituía un capital importante dado que los partidos no podían mantenerse con las pequeñas contribuciones de sus militantes (la única fuente más o menos regular de aportes de los miembros de base eran los "descuentos voluntarios" a los que podían ser sometidos quienes habían accedido a un cargo público gracias a su militancia partidaria).

A la inversa, los partidos que se encontraban ideológicamente más lejos de los potenciales donantes privados tenían bajos resultados electorales y por lo tanto recibían las tajadas más pequeñas del financiamiento público. La irrupción del MAS en 2002 y el declive de los partidos "tradicionales" modificó esa situación: el éxito de Morales en esa presidencial rompió cualquier lazo automático que se pudiese establecer entre inversión en la campaña y resultados electorales. Al mismo tiempo, los cambios en las concepciones de la democracia comenzaban a sentar las bases del cuestionamiento al financiamiento estatal de las organizaciones políticas.

## III. Las restricciones al financiamiento público: una dimensión del proceso del declive de la institucionalización de la democracia boliviana

### 1. *Contexto político e institucional de la reducción del financiamiento público*

Con el mismo marco de análisis de la primera sección, la segunda busca comprender cómo el debilitamiento de la construcción institucional realizada en la última década del siglo XX afectó el financiamiento pú-

[17] Para una visión panorámica del perfil de los parlamentarios, que permite apreciar estos vínculos partidarios, *cfr*. Romero Ballivián, Salvador, *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009*, La Paz, Fundappac, 2009.

[18] *Cfr*. Mayorga, Fernando, *Neopopulismo y democracia*, La Paz, CESU-Plural, 2002.

blico a los partidos. Nuevamente este tema constituye sólo una variable menor de las grandes tendencias de la democracia boliviana.

Debajo del paisaje aparentemente sereno en el cual se sucedieron durante tres lustros elecciones transparentes, conformación de gobiernos de coalición, competencias partidarias centrípetas, esfuerzos por establecer marcos de acción formal para los partidos y predominio de un multipartidismo moderado, se producían importantes transformaciones. En efecto, a finales del siglo XX aumentó la insatisfacción con los rendimientos de la economía liberal, mermados por la crisis asiática y de varios países latinoamericanos, la impaciencia con la lentitud de los progresos sociales y el descontento con el sistema de partidos, a veces percibido como excluyente, golpeado por escándalos de corrupción rara vez sancionados y donde todas las alianzas parecían posibles, aún contra la voluntad de los votantes. Por primera vez desde 1985, en el año 2000, durante el gobierno de Hugo Banzer, el Estado se encontró a la defensiva ante la convergencia de conflictos y movilizaciones sociales mientras que desde la sociedad se gestaba una agenda en buena medida indiferente o a contramano de los principios de la democracia representativa y procedimental que terminó imponiéndose en los años siguientes.[19] Ese cambio de escenario se tradujo electoralmente en la paulatina pérdida de convocatoria electoral del MNR, del MIR y de ADN, los partidos que ejercieron la Presidencia a partir de 1985: si en esa elección los tres partidos concentraron alrededor de dos terceras partes de los sufragios en 2002 el porcentaje quedó cerca de 40%.[20]

La crisis tuvo su momento álgido en octubre de 2003. Luego de la represión a una protesta social multiforme que dejó más de 60 muertos, Gonzalo Sánchez de Lozada renunció a la Presidencia. Su partida precipitada se interpretó como el final simbólico de una época dominada por

[19] Antonio Mayorga, René, "El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia", *Opiniones y Análisis* (54), 2001, pp. 59-113. La mayoría de las propuestas del Diálogo Nacional II, organizado pero no controlado por el gobierno de Banzer, se cumplió en los años posteriores: convocar una Asamblea Constituyente, eliminar el "monopolio" de los partidos, elección de prefectos, establecimiento del referéndum, en tanto que el primer proyecto de la Asamblea Constituyente (finalmente no retenido) dispuso la elección totalidad de los diputados en circunscripciones uninominales y la suspensión de la inmunidad parlamentaria. Sólo quedó pendiente el establecimiento de una Cámara única.

[20] Romero Ballivián, Salvador, *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Fundemos, 2003, pp. 470-474.

políticas económicas liberales y la democracia representativa en la cual los partidos ocupaban la primera línea y por tres organizaciones (MNR, MIR, ADN) que rotaron en la dirección del Poder Ejecutivo.

A partir de ese momento, la iniciativa política e intelectual pasó a un modelo de democracia distinto que consideró insuficiente reglas neutras, árbitros imparciales, instituciones sólidas o elecciones limpias para definir este régimen, en consonancia con las visiones "radicales", "participativas" o "contrahegemónicas" de la democracia[21] que buscaban un modelo que "supere las inconsistencias lógicas y las limitaciones históricas de la lectura procedimental y minimalista de la democracia".[22] Para esta corriente, el respeto a la ley no constituye la piedra fundamental si la letra impide alcanzar principios fundamentales, si la norma obstaculiza el cambio auténtico: la justicia social, la participación, la inclusión de los sectores populares, la reparación de errores históricos.[23] La democracia tiene sentido en la medida que asegure la realización de esos valores y desborde los marcos estrechos del régimen representativo, acordando un lugar especial a las consultas directas a la población, rompiendo el "monopolio" de los partidos, ignorando o humillando a las instituciones si asumen posiciones contrarias a las nuevas orientaciones, escuchando a los movimientos sociales.

El gobierno de Carlos Mesa, vicepresidente y sucesor de Sánchez de Lozada, reflejó en parte esta nueva sensibilidad (2003-2005). El nuevo presidente prescindió de la coalición que sostuvo al jefe del MNR y siendo él mismo un independiente, decidió gobernar sin partidos. Al mismo tiempo, en la reforma constitucional de 2004 aprobada durante su gestión se incluyó el referéndum, la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente, se eliminó el "monopolio" partidario en la representación abriendo la participación a las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas. Sin embargo, fue en la gestión de Evo Morales, iniciada en 2005,

21 *Cfr.* Sousa, Boaventura de, *Democracia de alta intensidad*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007, pp. 20-32.

22 García Linera, Álvaro, "Los retos de la democracia en Bolivia", en Corte Nacional Electoral, *Democracia en Bolivia*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2005, p. 22.

23 La mejor expresión de esta sensibilidad fue la célebre declaración del presidente Evo Morales en 2008: "Yo le meto [actúo-tomo las decisiones] por más que sea ilegal: si es ilegal, legalicen ustedes… Por encima de lo jurídico está lo político" (reproducido por Ormachea, Verónica, "Error histórico de Evo", *La Razón*, 7 de agosto de 2008).

que ese conjunto de visiones se convirtieron en la línea dominante de la política boliviana.

En este nuevo escenario político, intelectual e institucional, los partidos perdieron relevancia. Las principales organizaciones entraron en una severa crisis, víctimas del desapego del electorado y de las escisiones de los líderes o sectores que creían que aún podían jugar cartas después de la renuncia de Sánchez de Lozada. La aprobación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en 2004 marcó la desconfianza hacia los partidos y brindó a muchos dirigentes la posibilidad de romper con ellos y presentarse ante los votantes con una sigla a su medida. En la municipal de 2004 y en menor medida en la prefectural de 2005 se multiplicaron las agrupaciones de carácter regional mientras que los procesos de democratización interna de los partidos, momentos fuertes de la vida política nacional, se volvieron poco relevantes pues dejaron de suscitar el interés ciudadano y tampoco atrajeron la atención de los militantes o de los cuadros partidarios que ahora sabían que podían seguir fácilmente sus carreras en una agrupación ciudadana o en las reagrupaciones de corrientes que estuvieron en la base de Podemos (2005) o de la alianza PPB-Convergencia (2009).

Consecuencia de estas evoluciones, el financiamiento público a los partidos —a las organizaciones políticas en general pues para las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas se decidió que recibirían el financiamiento "de conformidad a lo establecido en el capítulo noveno de la Ley 1983 Ley de Partidos Políticos" (artículo 28 de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, LAC)— quedase en posición frágil.

La primera señal la dio el gobierno de Mesa al no desembolsar el financiamiento correspondiente a la gestión 2003 de año no electoral a pesar de que había sido aprobado en el Presupuesto e incluso el Ministerio de Hacienda anticipó su entrega: indicó que por las dificultades económicas no era posible realizar el desembolso en ese momento y al final nunca se otorgaron los fondos. Golpeados después del fracasado gobierno de Sánchez de Lozada y conscientes de la mínima popularidad del tema del financiamiento,[24] los partidos se resignaron a no recibir la subvención. La

[24] El financiamiento público fue siempre el tema más polémico, desde la aprobación de la misma ley como atestiguan los siguientes comentarios, provenientes de promotores de la Ley de partidos poco después de la promulgación: "La transparencia en el manejo de los recursos fue la contrapartida asumida por los partidos para recibir recursos del Estado que, por otra parte, la población mayoritariamente ha rechazado"

situación no varió en 2004: si bien hubo la entrega del primer 50% de los fondos, antes de la elección municipal, la segunda cuota recién llegó, luego de muchas gestiones de la CNE y cuando el asunto parecía ya olvidado, ¡en 2007! Además, el único partido que salió indemne del derrumbe del sistema partidario, el MAS, informó que renunciaba al financiamiento estatal en la municipal de 2004, dando a entender implícitamente que su recepción caracterizaba a las formaciones "tradicionales" (es probable que la decisión estuviese dictada más por un cálculo táctico que por un asunto de principio: la primera cuota que le correspondía al MAS era inferior al 5% del total ya que se basaba en los resultados de la municipal de 1999, cuando el partido tenía una audiencia restringida, pues para la presidencial de 2005 aceptó la subvención pública, ahora con base en los resultados de la elección de 2002 en la cual ocupó el segundo lugar).

Para confirmar ese ánimo, puede anotarse que cuando se aprobó la Ley del referéndum en 2004 la posibilidad de otorgar una subvención pública a los participantes ni siquiera fue objeto de análisis o consideración. Tampoco se discutió el marco para la difusión de propaganda, un área para la cual la aplicación mecánica de los principios del Código Electoral resultaba cuando menos problemática.

Para la presidencial de 2005 los mismos partidos dudaban de la función que les correspondía en la democracia y carecían de fuerza para sostener la obra institucional que había sido la suya en las dos décadas previas. Por ello, sin que mediase una presión específica, el Parlamento restringió los alcances del financiamiento estatal aunque no lo suprimió.

## 2. *Características del financiamiento público-versión 2005*

Con respecto a la norma aprobada en 1999, los ajustes a la Ley de Partidos realizados en 2005 tuvieron tres características centrales: se redujo el monto de la subvención estatal, se confió su administración a la CNE y finalmente se limitó el uso de los fondos únicamente a gastos en medios de comunicación. Los otros componentes siguieron idénticos.

(Jorge Lazarte, vocal de la CNE), *Fundemos, Opiniones y Análisis* (47), *cit.,* 1999; "Que el Estado invierta en la política me parece positivo; pero si en plazo de 4 o 5 años el ciudadano no ve frutos positivos habrá una interpelación inmediata a ese financiamiento" (Hugo Carvajal, diputado del MIR en *Fundemos, Opiniones y Análisis* (47), *cit.*, 1999).

La primera innovación fue limitar el monto asignado al financiamiento de los partidos. Se redujo el porcentaje a la mitad: 1.25 por mil del presupuesto para las elecciones generales, 1 por mil en los años de comicios municipales y se mantuvo el 0.5 por mil en las gestiones no electorales. Durante el proceso de afianzamiento institucional, los partidos aceptaron el costo de algunas medidas mal percibidas por la ciudadanía, como la subvención estatal, en el entendido que se trataba de una pieza necesaria en el conjunto de medidas para construir un sistema de partidos fuerte, ordenado, sujeto a reglas comunes, regulado por un árbitro imparcial, componente indispensable de una democracia sólida. Cuando ese aliento se agotó, el primer quiebre se dio en el flanco más débil: el financiamiento estatal. La decisión no provocó mayor debate en el Congreso, no hubo voces para oponerse y el asunto pasó desapercibido en la opinión pública, lo que significa que el sacrificio no conllevó ningún beneficio especial para los actores que lo adoptaron pues el Parlamento y los partidos que lo dominaban sufrían una grave crisis de legitimidad. En efecto, el gobierno poco popular de Sánchez de Lozada contó con una amplia mayoría parlamentaria, el gobierno de su sucesor, Carlos Mesa, contó con simpatía ciudadana pero tuvo una mala relación con el Congreso y finalmente los electores acusaron a los parlamentarios en 2005 de querer retrasar o evitar la elección presidencial anticipada para no perder sus curules.

La segunda medida pasó por retirar a los partidos la administración directa de los recursos para transferirla a la CNE, un gesto que debe interpretarse como la conciencia de los políticos de su escasa legitimidad ante la sociedad y a la vez de confianza en un organismo que en los últimos tres lustros se había convertido en una de las instituciones más confiables por su imparcialidad y transparencia.[25] No se alteró el principio de la proporcionalidad entre el apoyo electoral y el porcentaje de recursos que le correspondía a cada organización. El sistema consistió en que cada partido negociaba con los medios que así lo desease la difusión de su propaganda, eligiendo los horarios y también acordando las tarifas —con las únicas restricciones de que no podían exceder las inscritas en el organismo electoral, de acuerdo a las disposiciones que no habían tenido cambios en este punto. Una vez concluida la negociación en la cual no había participación del organismo electoral se suscribía un contrato entre

[25] A modo de ejemplo, en mayo de 2006, la aprobación a la gestión de la CNE alcanzaba a 80%, sólo superada por la otorgada a la Iglesia (83%) y al presidente Morales, en el inicio de su mandato (81%). "Apoyo, opinión y mercado Bolivia", *Opinión Data*, año 6, núm. 5, mayo de 2006.

el medio, el partido y la CNE que estipulaba todos los detalles para la difusión de la pauta publicitaria. El cumplimiento del contrato debía ser verificado por el partido que luego emitía una orden de conformidad con el servicio y sólo después la CNE efectuaba el pago.

Este cambio de modalidad, aplicado en la presidencial de 2005 y luego en la elección de la Asamblea Constituyente en 2006, tuvo varias consecuencias. Probablemente la principal ventaja, aunque no fuese perceptible inmediatamente, fue eliminar uno de los puntos de roce entre el organismo electoral y los partidos por el financiamiento público. En efecto, apenas unos meses después de la elección estaban saldados todos los temas administrativos y no había observaciones: en la práctica ya no eran necesarias las morosas auditorías al manejo de los recursos estatales y por lo tanto desaparecían las probables observaciones que agrietaban las relaciones entre la CNE y los partidos durante años. Asimismo, el manejo de los fondos conoció una mayor pulcritud y la transparencia aumentó: la CNE no procedía a ningún pago sin el cumplimiento quisquilloso de un conjunto de normas. Sin embargo, si el objetivo de la Ley de Partidos apuntó a fortalecer a los partidos, dotarlos de una estructura institucional más sólida, profesionalizar su administración, la decisión constituyó un retroceso pues les restaba una de las competencias que exige justamente desarrollar una burocracia partidaria estable, profesional y competente. A la inversa, la medida únicamente confirmó que la CNE había alcanzando significativos grados de consolidación institucional para llevar adelante la tarea sin inconvenientes, en plazos acortados y con escaso tiempo de preparación.

El precio del manejo centralizado de los recursos en el organismo electoral fue la reducción de las partidas en las cuales se podían utilizar los fondos. En el modelo anterior, existía un número amplio de actividades, servicios y productos que podían ser comprados con el financiamiento estatal. En la nueva versión, se restringió el uso de los recursos a la compra de espacios publicitarios en los medios de comunicación (adicionalmente, se autorizó la impresión de afiches, pero esa opción fue muy poco utilizada por los partidos).

### 3. *Las cifras del financiamiento público-versión 2005*

Con la reducción de los montos destinados al financiamiento público, para la elección presidencial de 2005 se aprobó una partida con algo más

de 50 millones de bolivianos (equivalentes a aproximadamente 6 millones de dólares) pero los recursos efectivamente asignados sólo ascendieron a cerca de 37 millones (unos 4.5 millones de dólares) pues se descontaron los montos de los partidos que terciaron en 2002 y no en 2005 y el MIR recibió algo menos de la mitad de lo que le hubiese correspondido pues no tenían al día sus obligaciones derivadas de elecciones anteriores. El MAS, NFR y el MNR recibieron la tajada mayor: cada uno alrededor de 10 millones de bolivianos (1.2 millones de dólares). Los recursos fueron destinados principalmente a la televisión, en lo que constituye la tendencia generalizada de las democracias contemporáneas.[26] En efecto, la contratación de espacios en la televisión absorbió la mayor parte de los recursos (89%), llegando muy lejos en segundo lugar la radio (5%) y finalmente la prensa (4%). Más de 4 millones quedaron sin usar o sin poder ser pagados, en particular porque los medios provinciales más pequeños no lograron acreditar toda la documentación para recibir un desembolso estatal.

La elección de la Asamblea Constituyente fue la que recibió menos recursos de toda la historia boliviana, cerca de 32 millones de bolivianos, es decir unos 4 millones de dólares. Al MAS le correspondió más de la mitad de ese monto pero finalmente devolvió más de 11 millones que no llegó a utilizar, ¡suma superior a la que recibió el segundo partido, Podemos! (9 millones de bolivianos). En esta oportunidad, el financiamiento estatal jugó un papel clave: la elección presidencial se había realizado apenas un semestre antes y había implicado una intensa tarea de recolección de fondos pues esos comicios, de por sí los más importantes del sistema político, se percibieron como una auténtica elección de combate en la cual se resolvía el destino de las políticas públicas ejecutadas desde hacía dos décadas.[27] La Asamblea Constituyente fue por lo tanto una elección menor, con una campaña corta y con escasos aportes privados: los recursos públicos fueron muy importantes para los cuatro partidos que se beneficiaron con la subvención estatal. La estructura de gastos se asemejó a la de 2005, con la televisión como principal receptora de la inversión partidaria (85%), seguida por la prensa (8%) y la radio (5%).

[26] *Cfr.* Sartori, Giovanni, *Homo videns*, Buenos Aires, Taurus, 1999.

[27] *Cfr.* Romero Ballivián, Salvador, "Análisis de la elección presidencial de 2005 en Bolivia", en Romero Ballivián, Salvador (coord.), *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007, pp. 45-49.

## IV. Los últimos escarceos del financiamiento público y las paradojas de la política boliviana

La sección II ayuda a comprender la desaparición de la subvención estatal a los partidos en 2008. El financiamiento público a los partidos había proseguido su historia agitada después de la reforma que redujo los montos y asignó el manejo de los recursos a la CNE. En efecto, en 2006, el MAS devolvió una parte significativa de los recursos que tenía asignados para la Asamblea Constituyente y para demostrar que no se trataba de un simple acto administrativo fue el presidente de la República en persona quien hizo el anuncio. En 2007, el gobierno entregó los fondos para el año no electoral pero lo hizo, después de entretener un profundo suspenso, en las últimas horas del año… Ciertamente los partidos podían ejecutar gastos contra esos recursos pero es indiscutible que la duda razonable sobre si se produciría el desembolso o si ocurriría lo mismo que en 2003 disuadió la organización de muchas actividades pues el riesgo era que el costo de éstas nunca sería reembolsado. Adicionalmente, y como confirmación suplementaria de la crisis por la cual atraviesan los partidos, en especial de la oposición, la alianza Podemos quedó al margen del financiamiento pues no pudo responder a la consulta de la CNE sobre cómo se distribuirían las cuotas entre los distintos componentes de la coalición.

Sin embargo, el final del financiamiento público se produjo de manera súbita, en agosto de 2008, sin ninguna discusión sobre sus méritos o problemas, sin un balance de una década de funcionamiento, sin una reflexión sobre sus implicaciones para la democracia; no se trató del resultado de una decisión largamente madurada en el oficialismo, menos aún de un tema debatido con la oposición, ya sea para llegar a un consenso o constatar una divergencia insalvable: fue una respuesta apresurada a una movilización de los minusválidos que exigían un apoyo económico del Estado. En una ley de apenas tres artículos, se dispuso la eliminación de la subvención pública a los partidos y la creación de un fondo para los minusválidos. Si la iniciativa correspondió al oficialismo, la oposición aprobó rápido la norma en el Senado, Cámara que controlaba y en la cual trabó o postergó los proyectos gubernamentales con los cuales discrepaba.

Esa medida había constituido una de las piezas importantes del fortalecimiento del sistema de partidos. Su eliminación reflejó que esta prioridad desapareció de la agenda del sistema político. Para el MAS que se encuentra en una posición dominante, habiendo obtenido la mayoría

absoluta de los votos válidos en la presidencial de 2005, en la elección de la Asamblea Constituyente de 2006 y en la presidencial de 2009, reconstruir el sistema de partidos significaría fortalecer a la oposición; luego, ese partido privilegia los vínculos con los movimientos sociales que le son afines antes que con las otras organizaciones partidarias; por último, la decisión recuerda la adoptada por el gobierno de Hugo Chávez, cuya acción ha servido muchas veces de referencia para el MAS. Sin embargo, no deja de ser una paradoja que fuese el gobierno de Morales que se esfuerza por asignar al Estado un papel clave en numerosos campos el que decidiese que el financiamiento a la política volviese a ser exclusivamente privado. En la oposición la figura es distinta pero conduce a un resultado próximo: sus principales figuras han concluido su ciclo político, prefieren articular proyectos al margen de las estructuras partidarias o se han desmarcado de las organizaciones que dirigieron; la resistencia al gobierno de Morales se hizo a partir de la convergencia de las prefecturas y de los comités cívicos de las tierras bajas, con prescindencia de las organizaciones partidarias; finalmente, existe un profundo escepticismo sobre la posibilidad de recomponer el sistema de partidos a partir de las viejas siglas. La rápida decisión del Parlamento pasó con pocos comentarios: en un país polarizado y tenso, con duros y constantes enfrentamientos entre el gobierno y las oposiciones, la medida fue juzgada como un hecho menor por los círculos intelectuales, los medios e incluso por las organizaciones internacionales y las instituciones bolivianas que un día apoyaron la introducción del financiamiento estatal en el ordenamiento jurídico.

No obstante, la desaparición del financiamiento público no implica en sí misma la eliminación de las otras disposiciones legales. Los partidos y agrupaciones ciudadanas tendrían que continuar cumpliendo con los otros deberes que impone la norma (por ejemplo, la presentación de los estados financieros a la CNE) y continuarían aplicándose las restricciones a los aportes, etcétera. Sin embargo, en el mediano plazo, la decisión congresal implica acelerar el debilitamiento de las estructuras partidarias con un relajamiento de la disciplina administrativa que se construía para responder a las revisiones de la CNE y que la misma tarea de control del organismo electoral se diluya pues el motor de su acción era sobre todo la estricta vigilancia del uso de los recursos públicos: en 2009 se eliminó la Dirección de Fiscalización, creada especialmente para el control del financiamiento a los partidos.

La paradoja final viene del hecho que probablemente nunca se discutió más sobre el financiamiento de las campañas que en la elección general

de 2009. Quedaron dos impresiones dominantes: por un lado, que se trató de una de las campañas menos equitativas de la historia de la democracia; por otro lado, que la presencia gubernamental en la campaña fue muy superior a lo percibido en oportunidades previas. En el primer aspecto, incluso antes de la introducción del financiamiento estatal, las campañas parecían relativamente equilibradas pues las principales organizaciones parecían contar con condiciones relativamente parejas pues se apoyaban sobre los recursos de los dirigentes y simpatizantes, directos o indirectos (pases en medios de comunicación, etcétera), incluso en el caso de los candidatos críticos con el modelo económico liberal. Los recursos públicos equilibraron aún más la carrera sin que ella fuese, por supuesto, igualitaria.

En 2009, la desestructuración partidaria de la oposición y la sensación generalizada de una fácil reelección de Morales hicieron que los candidatos opositores sólo consiguiesen limitados recursos de campaña frente a un oficialismo que se apoyó sobre todo en la propaganda gubernamental. En el segundo aspecto, el gobierno rara vez mostraba un entusiasmo franco por apoyar la candidatura del oficialismo, lo que a veces se presentaba como una imparcial distancia y una necesaria neutralidad: aunque nunca se haya dicho fuerte, el presidente en ejercicio sabía que sus posibilidades de retornar al Palacio disminuirían si lo sucedía un líder de su propia organización… Inclusive, el presidente y el candidato podían aparecer contrapuestos. En cambio, en 2009, por primera vez en décadas, el país observó que la candidatura oficial tenía un inusitado apoyo en la propaganda gubernamental pues ahora sí ambos roles coincidían en una misma persona.

Fue el turno de Bolivia de constatar que la reelección presidencial, sobre todo en contextos de frágil institucionalización, aumenta el riesgo de desequilibrar los procesos electorales[28] aunque los resultados de los comicios de ese año no fueron puestos en tela de juicio. A pesar de las polémicas y las paradojas, ni la campaña ni el periodo post electoral ayudaron a replantear un debate serio sobre el financiamiento de la política y la actual fragmentación del sistema partidario hace improbable que el tema recupere un lugar importante en la agenda pública.

[28] *Cfr.* Hartlyn, Jonathan, "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea", *América Latina Hoy* (51), abril de 2009, p. 34.

## V. Bibliografía

La bibliografía boliviana dedicada específicamente al financiamiento público a los partidos es escasa: hubo un cierto interés cuando se preparaba el camino para la aprobación de la Ley de Partidos pero no existen investigaciones sistemáticas, ni siquiera parciales, sobre cómo funcionó la subvención pública, cuáles fueron sus méritos o sus limitaciones, tampoco aparecieron textos significativos cuando se eliminó la subvención estatal. La lista que se presenta a continuación menciona únicamente los textos citados en el artículo.


Corte Nacional Electoral, *Informe al Congreso Nacional-elecciones generales 1997*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 1997.

Dahl, Robert, *La democracia (una guía para los ciudadanos)*, Madrid, Taurus, 1998.

Calle, Humberto de la, "Financiamiento político: público, privado, mixto", en Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA, 2004.

Sousa, Boaventura de, *Democracia de alta intensidad*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007.

Granado, Juan del, *Contra la corrupción y la impunidad: caso narcovínculos*, La Paz, MBL, 1994.

García Linera, Álvaro, "Los retos de la democracia en Bolivia", en Corte Nacional Electoral, *Democracia en Bolivia*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2005.

Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA, 2004.

Hartlyn, Jonathan *et al.*, "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea", *América Latina Hoy* (51), abril de 2009.

Jaramillo, Juan, "Los órganos electorales supremos", en Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Lavaud, Jean Pierre, *El embrollo boliviano*, La Paz, Hisbol, 1998.

Lazarte, Jorge, "La Corte Nacional Electoral 1991-2001", *Cuarto Intermedio* (67-68), 2002.

MAYORGA, Fernando,"En torno a la Ley de Partidos y a su financiamiento y su fiscalización", en *Anteproyecto de ley de partidos políticos: algunas interrogantes y posibles respuestas*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung-Fundemos-Milenio, 1995.

———, *Neopopulismo y democracia*, La Paz, CESU-Plural, 2002.

MAYORGA, René Antonio, "El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia", *Opiniones y Análisis* (54), 2001.

———, "Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia", en MURILLO, Gabriel, *Hacia la consolidación democrática andina*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1993.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *La democracia en América Latina*, Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

RIAL, Juan, *El financiamiento de las organizaciones políticas y la participación ciudadana (regulaciones y realidad en América Latina)*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2006.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, "La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia", en ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (comp.), *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007.

———, *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009*, La Paz, Fundappac, 2009.

———, *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Fundemos, 2003.

———, "Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo", *Opiniones y Análisis* (87), 2007.

SARTORI, Giovanni, *Homo videns*, Buenos Aires, Taurus, 1999.

TORO, Enrique *et al.*, "Presentación", *Opiniones y Análisis* (47), 1999.

# LAS FINANZAS ELECTORALES EN BRASIL

Torquato JARDIM

SUMARIO: I. *Finanzas y contabilidad de los partidos*. II. *Financiamiento de campañas electorales*. III. *Análisis final*.

## I. FINANZAS Y CONTABILIDAD DE LOS PARTIDOS

### 1. *Ley de los partidos políticos*

1. La reglamentación de las normas constitucionales sobre los partidos políticos vino con la Ley núm. 9.096 del 19 de septiembre de 1995, conocida como la Ley de los Partidos Políticos.

La ley comprende cinco partes. El Título I, Disposiciones Preliminares, repite la reglas del artículo 17 de la Constitución, líneas arriba citadas. Explicita que solamente el partido con estatutos registrados en el Tribunal Superior Electoral puede participar en el proceso electoral, recibir recursos del fondo partidario y tener acceso gratuito a la radio y la televisión (LPP, artículo 7o., §2o.).

El Título II, De la Organización y Funcionamiento de los Partidos Políticos, regula la creación y el registro de los partidos, su funcionamiento parlamentario, el contenido mínimo del programa y del estatuto, las condiciones de afiliación y desafiliación partidaria, las imposiciones de fidelidad y disciplina y las reglas para la fusión, la incorporación y la extinción de los partidos.

El Título III, sobre las Finanzas y la Contabilidad de los Partidos, y el Título IV, sobre el Acceso Gratuito a la Radio y la Televisión, serán objeto de comentarios por separado.

El Título V, De las Disposiciones Generales, autoriza el uso de instalaciones públicas para la realización de reuniones y convenciones partidarias, garantiza compensación fiscal a las emisoras de radio y televisión por la concesión de horario gratuito a partidos y, finalmente, asegura autonomía a las fundaciones privadas creadas por los partidos, autorizando su intercambio con instituciones "no nacionales".

## 2. *De la prestación de cuentas*

2. Los partidos políticos tienen como estructura básica direcciones en cada uno de los niveles de la federación: nacional, estaduales y municipales. Cada uno de ellos "debe mantener escrituración contable, de forma que permita el conocimiento del origen de sus ingresos y la destinación de sus gastos" (LPP, artículo 30).

La escrituración del ejercicio finalizado debe ser enviada a la Justicia Electoral hasta el 30 de abril del año siguiente, para su publicación inmediata, observados los niveles de la federación: direcciones nacionales ante el Tribunal Superior Electoral; direcciones regionales ante los tribunales regionales electorales, y direcciones municipales ante los jueces electorales. En los años de elección los balances serán mensuales en los cuatro meses anteriores y en los dos posteriores a la fecha de la elección (LPP, artículo 32).

3. Le está vedado al partido recibir, directa o indirectamente, "bajo cualquier forma o pretexto, contribución o auxilio pecuniario o estimable en dinero, inclusive a través de publicidad de cualquier especie" procedente de cualquiera de las siguientes fuentes:

*a)* Entidad o gobierno extranjeros.
*b)* Autoridad u órganos públicos, excepto las del fondo partidario, lo que incluye inclusive las donaciones de sus afiliados que ejerzan cargos públicos sujetos a demisión *ad nutum*.
*c)* Autarquías, empresas públicas o concesionarias de servicios públicos, sociedades de economía mixta y fundaciones instituidas por ley y para cuyos recursos acudan órganos o entidades gubernamentales.
*d)* Entidad laboral, gremial o sindical (LPP, artículo 31).

4. Los balances deben contener, como mínimo, la discriminación de los valores y la destinación de los recursos oriundos del fondo partidario; el origen y el valor de las contribuciones y donaciones; los gastos de carácter electoral, con la especificación y comprobación de los gastos con programas en la radio y en la televisión, comités, propaganda, publicaciones, mítines y demás actividades de campaña, y una discriminación detallada de los ingresos y gastos (LPP, artículo 33).

5. A la Justicia Electoral le compete la fiscalización de la escrituración contable y de los balances y, más aún, de los gastos de campaña electoral, para lo que exigirá:

*a)* La obligatoriedad de constitución de comités y designación de dirigentes partidarios específicos para movilizar recursos financieros en las campañas electorales.
*b)* La caracterización de la responsabilidad de los dirigentes del partido y comités, inclusive del tesorero, que responderán, civil y penalmente, por cualquier irregularidad.
*c)* Escrituración contable con documentación que compruebe la entrada y salida de dinero o de bienes recibidos y aplicados.
*d)* La obligatoriedad de ser conservada por el partido la documentación comprobatoria de sus prestaciones de cuentas, por un plazo no inferior a cinco años.
*e)* La obligatoriedad de prestación de cuentas por parte del partido político, sus comités y candidatos, en el cierre de la campaña electoral, con recaudación inmediata, a cargo de la tesorería del partido, de los saldos financieros eventualmente calculados (LPP, artículo 34).

6. Frente a la denuncia de afiliado, de delegado de partido, de representante del Ministerio Público Electoral, o inclusive por iniciativa *ex officio*, pueden los tribunales electorales determinar auditoría financiera y contable en los partidos para saber sobre la observancia de las exigencias legales, para lo que podrá incluso determinar la suspensión del sigilo bancario de las cuentas de los partidos (LPP, artículo 35).

Los partidos pueden también fiscalizarse los unos a los otros. 15 días después de publicar la Justicia Electoral las prestaciones de cuentas mensuales o anuales de un partido, los demás tienen cinco días para impugnarlas mediante relato de hechos, indicación de pruebas o pedido de investigación fundado en violación de ley o estatuto partidario (LPP, artículo 35, párrafo único).

7. Comprobada, en proceso que observe el debido proceso legal, la violación de ley o estatuto, el partido quedará sujeto a una de las siguientes sanciones:

*a)* Bajo la hipótesis de omisión o de falta de esclarecimiento sobre el origen de los recursos, la suspensión del recibimiento de las cuotas del fondo partidario hasta la aceptación de justificativa por parte de la Justicia Electoral.
*b)* Si fueron recibidos recursos de fuentes prohibidas (tópico 3, líneas arriba), la suspensión, por un año, de la participación en el fondo partidario (LPP, artículo 36).

El partido perderá además la participación en el fondo partidario en las hipótesis de falta de prestación de cuentas o de su rechazo, total o parcial, pudiendo inclusive, en situación extrema, tener cancelado, por la Justicia Electoral, su registro civil y del estatuto, mediante proceso en el que sea observado el rito del debido proceso legal (LPP, artículo 37). Tal sanción incide exclusivamente en la "esfera partidaria responsable por la irregularidad" (LGE, artículo 37, §2o.).

3. *Del fondo partidario*

8. El Fondo Especial de Asistencia Financiera a los Partidos Políticos-fondo partidario, es una de las innovaciones destacadas de la Ley de Partidos Políticos. Se busca crear un mecanismo que, además de ser transparente y de fácil acceso para la investigación de la prensa y de la sociedad civil, también proporcione a los partidos políticos la oportunidad de financiar sus actividades esenciales desvinculadas de las presiones propias de un sistema dependiente de donaciones privadas intrínsecamente condicionadas.

9. El fondo partidario tiene cuatro fuentes:

*a)* Las multas y penalidades pecuniarias aplicadas en los términos del Código Electoral y de las leyes conexas.
*b)* Los recursos financieros que le fueren destinados por ley en carácter permanente o eventual.
*c)* Las donaciones de personas físicas o jurídicas efectuadas mediante depósitos bancarios directamente en la cuenta del fondo partidario.
*d)* Las dotaciones presupuestarias de la Unión Federal en valor nunca inferior, cada año, al número de electores inscritos el 31 de diciembre del año anterior al de la propuesta presupuestaria, multiplicados por 35 centavos de real, en valores de agosto de 1995 (LPP, artículo 38).

10. Las donaciones deben observar, primero, la prohibición de las fuentes antes mencionada (tópico 3, líneas arriba). A continuación, cuidar de un detallado conjunto de reglas:

*a)* Pueden ser realizadas directamente a los órganos de dirección nacional, estadual o municipal, de lo que se notificará la Justicia Elec-

toral y el órgano partidario jerárquicamente superior y se hará demostración en el balance contable.

*b)* Las donaciones no pecuniarias deben constar en la contabilidad del partido en valores lanzados en moneda corriente.

*c)* Las donaciones en moneda serán efectivizadas mediante cheque cruzado nominativo para el partido o depositadas directamente en su cuenta bancaria, estando prohibida la transacción en especie (LPP, artículo 39).

11. La gerencia de la parte del fondo partidario oriunda del presupuesto de la Unión Federal (tópico 9 (d), líneas arriba) le compete al Tribunal Superior Electoral.

La Constitución Federal de 1988 le asegura al Poder Judicial autonomía administrativa y financiera y al Tribunal Superior Electoral le compete enviar al Congreso Nacional el presupuesto anual de la Justicia Electoral (Constitución, artículo 99, *caput* y §2o., inciso I). Del presupuesto del Tribunal Superior Electoral, en anexo propio, queda consignada la previsión de los recursos para el fondo partidario (LPP, artículo 40).

Recibidos los depósitos mensuales en la cuenta especial del Tribunal Superior Electoral (LPP, artículo 40, §§ 1o. y 2o.), en los cinco días siguientes (LPP, artículo 41, *caput*) se hará la distribución para los órganos nacionales de los partidos, observados los siguientes criterios:

*a)* 5% en partes iguales, para todos los partidos con estatuto registrado en el Tribunal Superior Electoral.

*b)* 95% para los partidos en la proporción de los votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de Diputados (LPP, artículo 41A).

La movilización bancaria de todas las fuentes de los recursos del fondo partidario, por cualquier órgano de dirección partidaria, debe ser realizada en bancos oficiales, federales o estaduales; solamente cuando uno de ellos sea inexistente en la circunscripción del órgano partidario podrá otro ser elegido (LPP, artículo 43).

12. Los recursos oriundos del fondo partidario tienen destinación específica bajo control *ex officio* de la Justicia Electoral. Ellos pueden ser aplicados en el mantenimiento de las sedes y de los servicios del partido, limitado al gasto con pago de personal a 20% del total recibido; en la

propaganda doctrinaria y política; en el enrolamiento de afiliados y en campañas electorales, y con el mínimo de 20% del total recibido, en la creación y mantenimiento de instituto o fundación de investigación y de adoctrinamiento y educación política (LPP, artículo 44).

### 4. *Del acceso gratuito a la radio y a la televisión para divulgación del partido*

13. La Constitución Federal asegura a los partidos políticos acceso gratuito a la radio y a la televisión de acuerdo a la ley (Constitución, artículo 17, §3o.). La Ley de Partidos Políticos, en título propio, reglamenta minuciosamente el ejercicio de esa facultad (LPP, artículos 45-49).

14. Fijado el horario de las 19:30 hasta las 22:00 horas, la ley, además de vedar expresamente la propaganda pagada, limita la exclusividad de la transmisión a tres hipótesis:

*a)* Difusión de los programas partidarios.
*b)* Transmisión de mensajes a los afiliados sobre la ejecución del programa partidario, la realización de eventos y de las actividades congresuales del partido.
*c)* Divulgación de la posición del partido con relación a temas político-comunitarios (LPP, artículo 45, *caput* y §3o.).

Nótese que la expresión "actividades congresuales", aunque sugiera actividades en el Congreso Nacional, debe, sin embargo, ser comprendida, menos restrictivamente, como "actividades de naturaleza legislativa" para, en los programas de ámbito estadual, comprender el trabajo en las Asambleas Legislativas (en el ámbito de los estados y del Distrito Federal) y en las Cámaras de Concejales (en el espacio de los municipios).

15. Bajo pena de casación del derecho de transmisión en el semestre siguiente, el partido debe, además, observar tres prohibiciones expresas a sus programas:

*a)* La participación de persona afiliada a otro partido, excepto el responsable por el programa.
*b)* La divulgación de propaganda de candidatos a cargos electivos y la defensa de intereses personales o de intereses de otros partidos.

*c)* La utilización de imágenes de escenas incorrectas o incompletas, efectos o cualquier otro recurso que distorsione o falsee los hechos o su comunicación (LPP, artículo 45, §§ 1o. y 2o.).

16. Los partidos, tanto en la televisión como en la radio, disponen de dos modelos de programas. Pueden escoger entre *a*) una transmisión en cadena, nacional o estadual, o *b*) diez inserciones de 30 segundos, o cinco de un minuto, por día, en los intervalos de la programación normal de las emisoras.

La transmisión en cadena nacional o estadual, será autorizada por el Tribunal Superior Electoral. Las inserciones, cuando son solicitadas por el órgano nacional de dirección del partido para su exhibición en todo el país, serán también determinadas por ese mismo Tribunal; cuando sean requeridas por el órgano de dirección regional del partido, para su exhibición en un estado, serán determinadas por el Tribunal Regional Electoral (LPP, artículo 46).

17. El partido político con estatuto registrado en el Tribunal Superior Electoral podrá cada semestre:

*a)* Realizar un programa en cadena nacional y otro en cadena estadual, con duración de 20 minutos cada uno.
*b)* Utilizar, para las inserciones de 30 segundos o un minuto, 40 minutos en red nacional y otros 40 minutos en las emisoras estaduales (LPP, artículo 49).

## II. Financiamiento de campañas electorales

### 1. *Recaudación de recursos y prestación de cuentas*

18. El financiamiento de campañas electorales está ahora reglamentado por una ley general de elecciones, de vocación más permanente, hecha para sustituir a las seguidas leyes bienales, casuísticamente concebidas para cada pleito electoral —Ley núm. 9.504 del 30 de septiembre de 1997 (en adelante LGE).

El sistema de financiamiento de los gastos electorales puede ser puesto didácticamente de la siguiente forma.

El primero evento ha de ser la convención para elección de los candidatos y para deliberación sobre las coligaciones en el periodo del 10 al 30 de junio (LGE, artículo 8o.).

El segundo paso es el pedido de registro de las candidaturas hasta el 5 de julio concomitantemente con la comunicación de los "valores máximos de gastos... por candidatura en cada elección". Si se tratara de coligación, cada partido que la integre fijará su propio valor máximo por candidatura (LGE, artículos 11 y 18, *caput* y §1o.).

El tercer momento es la constitución de los comités financieros en hasta diez días hábiles después de la convención, los cuales deben ser registrados en la Justicia Electoral en hasta otros cinco días de calendario (LGE, artículo 19, *caput* y §3o.).

Solamente en la cuarta fase de los procedimientos, esto es, después del registro de los comités financieros, es que "las personas físicas podrán hacer donaciones en dinero o estimables en dinero para campañas electorales". En el mismo plazo las personas jurídicas (LGE, artículos 23 y 81).

19. Son seis las fuentes de recursos financieros para campañas electorales (donaciones o contribuciones en dinero o estimables en dinero):

*i)* Personas físicas hasta el límite del 10% de los beneficios brutos obtenidos en el año anterior a la elección (LGE, artículo 23, §1o., I).
*ii)* Recursos propios del candidato hasta el valor máximo de gastos arbitrado por su partido (LGE, artículo 23, §1o., II).
*iii)* Personas jurídicas hasta el límite del 2% de la facturación bruta del año anterior al de la elección (LGE, artículo 81, §1o.).
*iv)* Cualquier elector hasta la cuantía de un mil UFIR, "no sujetos a contabilización siempre que no sean reembolsados" (LGE, artículo 27).
*v)* El fondo partidario (LPP, artículo 44, III: "Los recursos oriundos del Fondo Partidario serán aplicados en el enrolamiento y campañas electorales").
*vi)* El fondo de recursos de cada partido político (LPP, artículo 39).

Quedó excluido el financiamiento público directo (LGE, artículo 79).

20. El control de las donaciones se realiza mediante dos mecanismos (LGE, artículo 23, §§ 2o. y 4o.).

Primero, toda donación en dinero o estimable en dinero hecha a candidato específico o a partido político, entregada al comité financiero o al candidato, se realizará mediante recibo en formulario impreso, con identificación de la cuantía y del donador.

Los recibos serán numerados en serie, su emisión controlada mediante demostrativo y los utilizados relacionados también en formulario específico.

El segundo mecanismo son las donaciones depositadas directamente en la cuenta bancaria obligatoria (LGE, artículo 22) de partido o de candidato que serán efectuadas mediante:

— Cheques cruzados y nominales, los cuales serán relacionados con identificación completa del donador, o transferencia electrónica.
— Depósitos en especie debidamente identificados hasta el límite de donación de la persona física (tópico 23, (i), líneas arriba).

Son "vedadas cualesquier donaciones en dinero, así como trofeos, premios, ayudas de cualquier especie realizadas por candidato, entre el registro y la elección, a personas físicas o jurídicas" (LGE, 23, §5o.).

No pueden hacer donaciones, directa o indirectamente, en dinero o estimable en dinero, entidad o gobierno extranjero; órgano de la administración pública directa e indirecta o fundación mantenida con recursos provenientes del poder público; concesionario o permisionario de servicio público; entidad de derecho privado que reciba, en condición de beneficiaria, contribución compulsoria en virtud de disposición legal; entidad de utilidad pública; entidad de clase o sindical; la persona jurídica sin fines de lucro que reciba recursos del exterior; entidades benefactoras y religiosas; entidades esportivas y ONG's que reciban recursos públicos, y organizaciones de la sociedad civil de interés público (LGE, artículo 24).

Son gastos electorales, en dinero o estimables en dinero, y, por tanto, contables para fines de control del límite registrado en la Justicia Electoral, la confección de material impreso de cualquier naturaleza y tamaño; la propaganda y publicidad directa o indirecta, mediante cualquier medio de divulgación, destinada a conquistar votos; alquiler de locales para la promoción de actos de campaña electoral; gastos con transporte o desplazamiento de candidato y de personal al servicio de las candidaturas; correspondencia y gastos postales; gastos de instalación, organización y funcionamiento de comités y servicios necesarios para las elecciones; remuneración o gratificación de cualquier especie a personal que preste servicios a las candidaturas o a los comités electorales; montaje y operación de vehículos con equipos de sonido, de propaganda y semejantes; la realización de mítines o eventos destinados a la promoción de candi-

datura; producción de programas de radio, televisión o video, inclusive los destinados a la propaganda gratuita; realización de investigaciones y ensayos preelectorales; alquiler de bienes particulares para transporte, por cualquier medio, de propaganda electoral; costos con la creación e inclusión de sitios web en Internet; las multas aplicadas a los partidos o candidatos por infracción de lo dispuesto en la legislación electoral y la producción de *jingles*, viñetas y *slogans* para propaganda electoral (LGE, artículo 26).

La apertura de cuentas bancarias es obligatoria para el partido y para los candidatos, excepto para los candidatos a alcalde y concejal en los municipios donde no haya agencia bancaria y para los candidatos a concejal en municipios con menos de 20 000 electores (LGE, artículo 22, *caput* y §2o.).

No abrir la cuenta bancaria obligatoria implicará la desaprobación de las cuentas del partido o del candidato. Si es comprobado abuso de poder económico, el candidato perderá el registro y, si ya es diplomado, será casado su mandato (LGE, artículo 22, §3o.).

21. La prestación de cuentas será realizada:

*i)* Por los candidatos a las jefaturas de los Ejecutivos y al Senado Federal (elecciones mayoritarias), por intermedio de los comités financieros, tal como disciplinado en las instrucciones del Tribunal Superior Electoral, constando en estas, como mínimo, los extractos de las cuentas bancarias y la relación de los cheques recibidos —el modelo 4 del anexo de la ley (LGE, artículo 28, I, y §1o.);

*ii)* Por los candidatos a diputado federal, estadual o distrital y a concejal (elecciones proporcionales), por el comité financiero o por el propio candidato, de acuerdo con los modelos de la ley (LGE, artículo 28, II y §2o.).

Los partidos políticos, las coligaciones partidarias y los candidatos están obligados a divulgar en Internet, el 6 de agosto y el 6 de septiembre de cada año de campaña electoral, un informe que discrimine todos los ingresos y gastos hasta entonces incurridos. Los nombres de los donadores y las respectivas cuantías donadas, sin embargo, sólo constarán en la prestación de cuentas final (LGE, artículo 28, §4º).

Sometidas las prestaciones de cuentas a la Justicia Electoral, la ley, con comprobación técnica, así como ya lo hacía la ley de la elección de

1996, limita el visto judicial a la afirmación de "regularidad" (LGE, artículo 30, *caput*).

No hay, por consiguiente, juicio de juzgamiento, o decisión judicial de aprobación o rechazo. El acto es administrativo; luego, la asertiva de regularidad no excluye condenación posterior, en proceso judicial propio, por cualquiera de los crímenes previstos en el Código Electoral o en la LGE.

El rechazo de las cuentas relativas a la campaña electoral, incluso cuando no es abierta la cuenta bancaria específica y obligatoria, no autoriza la casación del diploma —|es preciso probar el abuso de poder económico o de medios de comunicación social mediante proceso específico (Ley Complementaria núm. 64/90, artículo 22).

La LGE condiciona el acto de diplomar los elegidos al juzgamiento (aquí el término de la ley es técnicamente impropio) de sus cuentas hasta ocho días antes del acto de diplomarlos. Para ello, la Justicia Electoral puede requerir cuantos auditores y técnicos quiera de los tribunales y consejos de cuentas por el tiempo que sea necesario (LGE, artículo 30, §§ 1o. y 3o.).

El control de la Justicia Electoral comprende, por lo tanto, en los términos de la LGE:

*i)* La verificación del techo de gastos electorales que el partido se imponga a sí mismo (artículo 18).
*ii)* El origen de los recursos (artículo 24).
*iii)* El gasto para los fines permitidos por la ley (artículo 26).
*iv)* Los límites individuales de los donadores (tópico núm. 19, líneas arriba).

22. La ley establecerá, en cada elección, "observadas las peculiaridades locales", hasta el 10 de junio del año electoral, el límite de gastos para los cargos en disputa. En caso que no sea editada la ley, cada partido político fijará su propio límite de valor (LGE, artículo 17A). La ley exige que, junto con el pedido de registro de la candidatura, venga la comunicación del valor máximo de gastos por candidatura en cada elección (LGE, artículo 18, *caput* y §1o.).

No hay más, igualmente, para la persona jurídica, el límite por municipio: la suma de las contribuciones de una misma persona jurídica a todos los candidatos en un mismo municipio no podría, en la elección de 1996, exceder del 2% del ingreso de impuestos, recaudados por el municipio

en el año anterior al de la elección, incrementada por las transferencias constitucionales (Ley núm. 9.100/95, artículo 36, §4o.).

No hay límite, inclusive, para el grupo económico; el techo legal es por persona jurídica individualmente.

23. No hay, finalmente, límite máximo para donaciones al fondo de recursos de cada partido para gastos en campañas electorales.

La Ley de Partidos Políticos contiene como una de las fuentes del fondo de recursos de cada partido las donaciones de personas físicas y jurídicas hechas directamente a los órganos de dirección nacional, estadual o municipal, mediante cheque cruzado o depósito bancario directamente en la cuenta del partido, contabilizadas en la prestación de cuentas a la Justicia Electoral (LPP, artículo 39).

No se impone límite de valor a la donación, ni a la destinación de los recursos, por cuanto la LGE expresamente revocó la norma de la LPP que vinculaba el máximo de donación a un porcentual de la dotación presupuestaria de la Unión Federal al fondo partidario general gerenciado por el Tribunal Superior Electoral.

El control de esos gastos por parte de la Justicia Electoral se limita a la escrituración contable formal e integral de los "gastos de carácter electoral, con la especificación y comprobación de los gastos con programas en la radio y la televisión, comités, propaganda, publicaciones, mítines y demás actividades de campaña" (LPP, artículo 33, III y artículo 34).

De allí la conclusión: para escapar a los techos de la LGE, el donador, persona física o jurídica, debe realizar el depósito directamente en la cuenta del fondo partidario, para que el partido decida por el gasto.

El único cuidado operacional será que el donador, en el cheque cruzado nominal al partido, nunca al candidato, indique expresamente el número de la cuenta bancaria del fondo del beneficiario.

## 2. *Del acceso gratuito a la radio y la televisión para campaña de los candidatos*

24. Las normas que rigen la propaganda electoral gratuita en la radio y la televisión tienen tres objetivos claros. Primero, prohibir que la media electrónica favorezca a un candidato o partido; segundo, asegurar legalmente la igualdad de oportunidades de acceso para todos los candidatos y partidos; tercero, asegurar también tal igualdad de acceso entre los candidatos de un mismo partido o coligación.

Así, a partir del 1o. de julio del año de elección, a las emisoras de radio y televisión y a los sitios de Internet les es vedado, en su programación normal y noticiario, por ejemplo:

— Transmitir, aún bajo la forma de entrevista periodística, imágenes de realización de investigación o de cualquier otro tipo de consulta popular de naturaleza electoral en las que sea posible identificar al entrevistado o en las que haya manipulación de datos.
— Usar trucos, montaje u otro recurso de audio o video que, de cualquier forma, degraden o ridiculicen candidato, partido o coligación, o producir o vehicular programa con ese efecto.
— Vehicular propaganda política o difundir opinión favorable o contraria a candidato, partido, coligación, a sus órganos o representantes.
— Dar tratamiento privilegiado a candidato, partido o coligación.
— Vehicular o divulgar filmes, novelas, miniseries o cualquier otro programa con alusión o crítica a candidato o partido político, aunque fuese disimuladamente, excepto programas periodísticos o debates políticos (LGE, artículo 45, I, II, III, IV, V y §3o.).

Elegido en convención, el candidato no puede más presentar o comentar programas de radio y/o televisión (LGE, artículo 45, §1º).

La desobediencia de estas reglas implica multa pecuniaria entre 20 y 100 000 UFIR, duplicada en caso de reincidencia (LGE, artículo 45, §2o.; en moneda corriente para las elecciones de octubre de 2006 la multa varía de R$21 282.00 a R$106 410.00 *cf.* Resolución TSE núm. 22.261, artículo 15, §3o.).

25. Las emisoras de radio y televisión pueden realizar debates fuera del horario gratuito obligatorio. Para ello, tendrán que observar varias reglas, entre ellas las dos principales son: primera, asegurar la participación de partidos con representación en la Cámara de Diputados, facultada la de los demás y, segunda, invitar candidatos de todos los partidos con una antecedencia mínima de 72 horas —sin lo cual el debate no puede ser realizado (LGE, artículo 46, *caput* y §1o.).

En las elecciones legislativas está prohibida la participación de un mismo candidato en más de un debate (LGE, artículo 46, §2o.).

26. El acceso a las emisoras de radio y televisión sucede durante los 45 días anteriores a la antevíspera de las elecciones, diariamente, excepto los domingos (LGE, artículos 47 y 57).

El acceso se da por *dos medios*: un primero, por tantos minutos cuantos quepan proporcionalmente a cada partido o coligación (LGE, artículo 47, §2º); un segundo, mediante inserciones (*spots*) de hasta 70 segundos por partido (LGE, artículo 51).

*Por el primer medio*, el acceso a la radio se da por la mañana, a partir de las siete horas, y al mediodía, durante 50 o 55 minutos, conforme la elección. En la televisión, por la tarde, a partir de las 13 horas, y por la noche, desde las 20 horas con 30 minutos, durante el mismo periodo de tiempo.

El tiempo de cada partido es la suma de dos parcelas: un tercio igualitariamente entre todos los partidos con candidatos registrados y dos tercios en la proporción del número de representantes en la Cámara de Diputados resultante de la elección —donde es irrelevante el cambio posterior de afiliación partidaria (LGE, artículo 47, §§ 2º y 3º).

*Por el segundo medio*, los *spots*, las emisoras de radio y de televisión reservan 30 minutos diarios a ser usados en inserciones de hasta 60 segundos, a criterio del partido o coligación, y distribuidas a lo largo de la programación transmitida entre las ocho y las 24 horas, en la misma proporción del primer medio (LGE, artículo 51, *caput*). La ley asegura, además, *inter alia*, tiempos iguales para las elecciones mayoritarias (Ejecutivo y Senado Federal) y proporcionales (legislativas); distribución equitativa de los *spots* conforme a los horarios de mayor audiencia, y prohíbe la utilización de grabaciones externas, montajes o trucos, computación gráfica, dibujos animados y efectos especiales, y la difusión de mensajes que puedan degradar o ridiculizar a candidato, partido o coligación (LGE, artículo 51, I la IV).

## III. Análisis final

27. Tres ángulos son particularmente importantes en la comprensión de la complejidad del control y en la búsqueda de transparencia financiera del proceso electoral brasileño.

*Primero*, el modelo económico. Algo así como dos tercios de la economía dependen —directa o indirectamente, de las prebendas de los gobiernos. No hay actividad empresarial de envergadura que no usufructúe beneficios fiscales, reducción de tributos, préstamos subsidiados de bancos públicos de fomento, programas nacionales o regionales de desarrollo, etcétera. Son los programas de gobierno, principalmente los de

infraestructura social, los grandes tomadores de servicios y generadores de mano de obra.

No puede, pues, el inversionista quedar al margen de la política, él tiene que financiar los candidatos al Legislativo y al Ejecutivo; no puede el empresario no tener aliados fuertes en las comisiones de presupuesto del Legislativo y en los órganos de ejecución presupuestaria. Es en función de ese proceso político —en el Legislativo y en el Ejecutivo— que definirá el empresario la estrategia de sus inversiones.

*Segundo*, el modelo presidencialista de centralización administrativa. Los jefes del Poder Ejecutivo (presidente de la República, gobernadores de estados y alcaldes municipales) concentran una inmensa capacidad legal de disposición discrecional sobre la conveniencia y oportunidad de los gastos públicos. Los presupuestos, nunca impositivos, son mera referencia general de los gastos públicos.

Tómese un único ejemplo: la oferta mediante licitación pública de las obras, servicios, compras y alienaciones gubernamentales es la norma general de la Constitución (artículo 37, inciso XXI). Ocurre que la cláusula constitucional, ella misma, ya comienza su enunciado con la excepción, "reservados los casos especificados en la legislación". La Ley núm. 8.666/93, que disciplina la materia, una vez admitida excepciones a la regla general en la Constitución misma, lista 30 hipótesis de dispensa e inexigibilidad (artículos 24 y 25).

Así pues, en la práctica de la administración presidencialista concentrada, la licitación —regla general de la Constitución, se torna la excepción. Es en este espacio de discrecionalidad de la oportunidad y conveniencia que se componen los pactos de poder e influencia— ya entonces fuera del periodo de las campañas electorales y del control eventual del juez y de la prensa.

*Tercero*, el voto obligatorio para los mayores de 18 años (Constitución, artículo 14, §1o., inciso I). En octubre de 2006 fueron 127 millones de electores a votar.

Quien no vota, y no se justifica ante el juez, además de pagar multa pecuniaria, no puede inscribirse en concurso o prueba para cargo o función pública, ni en él ser investido ni asumir posesión; "ni recibirá asignaciones, remuneración, salario o réditos de función o empleo público, autárquico o paraestatal (...) correspondientes al segundo mes subsiguiente al de la elección"; ni participar de concurso público o administrativo; ni obtener préstamos ni firmar contratos de cualquier naturaleza con entidades

públicas; ni obtener pasaporte o cédula de identidad; ni renovar matrícula en escuela pública o fiscalizada por el gobierno; "ni practicar cualquier acto para el cual se exija quitación del servicio militar o impuesto de renta" (Código Electoral, artículo 7o., §1o.).

Así pues, la obligación constitucional sumada a la coacción legal hace crear un "mercado" a ser conquistado. Dado su tamaño, cerca de 130 millones de electores, la seriedad del discurso, la honestidad de los compromisos y la responsabilidad para con la "*res publica*" ceden lugar a la pirotecnia y a la emoción del show. Las diferencias de niveles de renta y de educación y de cualidad de vida y de salud, sabidamente dramáticas en el escenario brasileño, hacen que con la información reflejada sobre los temas centrales de la sociedad cedan absolutamente a la sensiblería del *"son et lumière"* —o a la Roma del *"panis et circensis"*.

La campaña electoral se torna, de este modo, una competición entre agencias de publicidad— cuál vende mejor tal producto. La elección se define entre el mesías y el anti-mesías. Esto cuesta mucho dinero. En el Brasil de octubre de 2006, los dos principales candidatos a la Presidencia de la República anunciaron gastos oficiales de 170 millones de reales (casi 78 millones de dólares).

A ello se le acrecientan las 27 campañas de gobernadores, las 27 campañas para el Senado de la República y las 513 campañas para la Cámara de Diputados —sin mencionar las asambleas de los 27 estados y del Distrito Federal, para tener una pálida idea del costo de conquista del "mercado" y los pactos a ser cumplidos en la elaboración y en la ejecución de los presupuestos y en los contratos de licitaciones dispensadas o inexigibles.

28. Aquellos que se baten por cambios parecen olvidados además de otra constatación fundamental: el derecho electoral es absolutamente *sui generis* —él es concebido y editado por sus propios destinatarios. Al contrario de todas las demás ramas del derecho, sus normas no se destinan a la universalidad de la sociedad civil, sino, tan solo, a establecer una regla de juego para los que detentan el poder constitucional de la representación política. Vale decir, el "valor jurídico" tutelado por la norma electoral es la perpetuación del poder. Juscelino Kubistcheck, presidente de Brasil en los años 1956-61, con su famosa sonrisa enigmática de político que todo lo sabía, decía que "el Congreso Nacional es una asamblea de vencedores". Difícil es imaginar que los dueños del poder corten sobre la propia carne.

# FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE

Claudio FUENTES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico*. III. *Cuantificación del financiamiento de partidos políticos*. IV. D*ebate actual*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Entre 2003 y 2005 se ha producido un avance relevante en lo concerniente al financiamiento de la actividad en Chile, particularmente en materia de financiamiento de campañas electorales. Hasta comienzos de la década de los 2000 era uno de los países más atrasados en materia de financiamiento de campañas y partidos en el hemisferio pues no existía un marco normativo que regulase la relación entre dinero y política en procesos electorales.

El 20 de mayo de 2003 el Congreso Nacional de Chile aprobó un proyecto de ley denominando "sobre transparencia, límite, y control de gasto electoral" (Ley 19.884) que subsanó algunos de los problemas y vacíos en la materia. Sin embargo, como se observará en este informe, la nueva iniciativa generó una serie de dificultades que fueron abordadas en las sucesivas iniciativas de ley de agosto de 2004 (Ley 19963), y de septiembre de 2005 (Ley 20.053). En la actualidad existen nuevas iniciativas en discusión en el Congreso asociadas al control del *lobby*, fideicomiso ciego para candidatos, y financiamiento permanente de partidos políticos.

En este informe se da cuenta del marco jurídico actual sobre financiamiento de campañas y partidos en Chile, se da cuenta de una cuantificación aproximada del financiamiento electoral a partir de información pública, se indican los mecanismos de control existentes y el estado del debate actual. En la parte final se entregan conclusiones y recomendaciones.

## II. Marco Jurídico

Hasta 2003, no existía en Chile una regulación sobre el financiamiento de los partidos políticos en época electoral. A partir de dicho año se ha establecido un marco normativo que regula exclusivamente los gastos electorales en época de campaña electoral. En esta sección nos referiremos al marco legal referido al financiamiento permanente de partidos políticos, el financiamiento de campañas electorales y regulaciones sobre acceso a franja electoral.

### 1. *Financiamiento permanente de partidos políticos*

El financiamiento permanente de los partidos políticos está regulado por la ley de carácter orgánico constitucional núm. 18.603 que establece en su título V que los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan a favor de los partidos políticos están exentas de impuestos hasta por un monto de 30 Unidades Tributarias Mensuales[1] (1880 dólares al 31 de enero de 2009). El artículo 33 prohíbe el financiamiento de partidos con fondos de origen foráneo.

La ley establece que los partidos deberán llevar un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario, y uno de balance. El director del Servicio Electoral, con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones debe dictar instrucciones generales para realizar dicho balance.

Los partidos políticos tienen la obligación de generar un balance para cada año calendario que debe remitirse al Servicio Electoral. El Servicio Electoral puede solicitar aclaraciones e informaciones adicionales si lo considerase prudente. El director del Servicio Electoral puede rechazar dicho documento cuando el balance no se ajuste a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestas. Dicho balance es publicado en el diario oficial a costa de los partidos.

Tal como algunos estudios lo han indicado (Huneeus 1998) dicha norma es formal y desde su origen no tiene una intencionalidad de control

[1] 1 UTM = $37 614 al 31 de enero de 2009. Valor del dólar calculado a US$ 1 = $600.

público del financiamiento de los partidos. Por ejemplo, el Servicio Electoral puede investigar sólo los errores administrativos en la confección de los libros y no tiene capacidad para indagar en la procedencia de los fondos y donaciones que los privados hacen a los partidos. Adicionalmente, el Servicio Electoral tampoco tiene la capacidad física para hacer indagaciones y establecer hasta qué punto los ingresos y egresos de los partidos políticos en Chile se ajustan a la realidad. Finalmente, se advierte un retraso importante en la presentación de informes al Servicio Electoral. De acuerdo a la ley, los partidos deben presentar su balance a más tardar el 30 de abril de cada año. Dicha información se hace pública a través del diario oficial con un retraso de entre ocho meses y un año.

## 2. *Financiamiento de campañas electorales*

Entre 1990 y 2003 se presentaron siete iniciativas legales en el Congreso intentando regular el financiamiento en campañas políticas. Las dos primeras fueron presentadas por el gobierno de centro-izquierda de la Concertación de partidos por la democracia y fueron rechazadas en el Congreso por la oposición. Dado que la oposición mantiene una mayoría en el Senado, las iniciativas legales requieren el apoyo de la oposición para ser discutidas en el Congreso. En 1994 y 1998 diputados de la Concertación presentaron mociones en el Congreso que también fueron rechazadas.

Pese a la recurrencia del tema en la agenda legislativa, aquello no significa que el tema estuviese en el centro de la atención pública. Como es de esperarse, el tema ha cobrado importancia política antes y durante una elección. Ello por ejemplo ocurrió en 1992 justo antes de las primeras elecciones municipales, donde el Ejecutivo propuso una reforma para que el Estado otorgase un subsidio para los candidatos a alcalde. En aquella coyuntura, algunos partidos de la Concertación propusieron —sin tener un resultado positivo— crear un fondo público privado y público para financiar las campañas y reducir el costo de las mismas.[2]

Lo mismo se verificó durante la elección parlamentaria de 1997, la elección presidencial de 1999-2000, y la parlamentaria de 2001.

[2] "Proponen 'Fondo Público' para financiar campañas", *El Mercurio*, 23 de febrero, 1992.

*Iniciativas legales en el Congreso, 1990-2003*

| *Fecha* | *Iniciativa* | Promotor | *Resultado* |
|---|---|---|---|
| 1991 | Proyecto que regula financiamiento de campañas y otorga financiamiento público a partidos políticos | Ejecutivo | Rechazado |
| 1992 | Proyecto para financiar campañas municipales | Ejecutivo | Rechazado |
| 1994 | Moción que regula financiamiento de campañas | Moción diputados PDC | Rechazado |
| 1998 | Moción que regula financiamiento de campañas | Moción diputados PDC | Rechazado |
| 2000 | Proyecto que regula financiamiento de campañas | Ejecutivo | Rechazado |
| 2001 | Proyecto que regula financiamiento de campañas | Ejecutivo | Pendiente |
| 2002/3 | Proyecto que regula financiamiento de campañas y otorga financiamiento público para campañas | Ejecutivo | Aprobado |

PDC: Partido Demócrata Cristiano.

Sin embargo, la coyuntura que marcó el debate fue cuando se desaforó a seis legisladores de la Concertación en 2002 por estar supuestamente involucrados en actividades ilícitas con una empresa que financió una campaña política de algunos diputados. El caso, conocido como "coimas", abrió la discusión sobre la relación entre dinero y política. A comienzos de 2003, el gobierno y la oposición acordaron establecer una agenda de modernización del Estado, lo que incluyó el aprobar una ley de financiamiento de campañas electorales.

*Marco jurídico post 2003*

| *Iniciativa* | *Promotor* | *Resultado (fecha publicación)* |
|---|---|---|
| Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral | Ejecutivo | Aprobado 5 de agosto de 2003 |
| Ley 19.885 norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos | Ejecutivo | Aprobado 6 de agosto de 2003 |
| Ley 19.963 modifica Ley 19.884 estableciendo sanciones y el procedimiento para su aplicación | Ejecutivo | Aprobado 26 de agosto de 2004 |
| Ley 20.053 que modifica Ley 19.884 que establece definiciones específicas sobre partes y otras materias | Ejecutivo | Aprobado 6 de septiembre de 2005 |

Así, entre 2003 y 2005 se produjeron innovaciones legales relevantes. La primera norma aprobada en la historia de Chile sobre financiamiento electoral se estableció en agosto de 2003. Simultáneamente se aprobó la Ley 19.885 que brindó beneficios tributarios a las empresas (personas jurídicas) que realizaran donaciones para campañas políticas. Las deficiencias que experimentó la aplicación de la Ley 19.884 llevó a los legisladores y autoridades de gobierno a propiciar en dos ocasiones posteriores la reforma de dicha ley (Ley 19.963 del 26 de agosto de 2004, y Ley 20.053 del 6 de septiembre de 2005). Dado que se trata de reformas que no modifican sustantivamente la original Ley 19.884, sino que subsanan vacíos de la primera norma, para efectos de este informe se abordará el marco legal de la Ley 19.884 con sus respectivas actualizaciones. El marco jurídico actual queda entonces determinado por la Ley sobre Partidos Políticos, y la Ley de Financiamiento Electoral. No existe para el caso de Chile una figura de ley que establezca financiamiento permanente para los partidos políticos.

La Ley de Financiamiento Electoral 19.884 establece tanto la definición de lo que se entiende por gasto electoral así como los ítems o con-

ceptos que se incluyen en dicha definición. Para ello se centra en la noción de desembolso que se incurra para el financiamiento de insumos y servicios requeridos con ocasión y a propósito de gastos electorales. Así mismo, fija los límites que dichos gastos tendrán para los casos de candidaturas a presidente de la República, senador, diputado, alcalde o concejal. La norma establece un sistema mixto de financiamiento público y privado de campañas y establece regulaciones sobre sus límites, mecanismos de control y de publicidad de los gastos electorales. Se define el gasto electoral como "todo desembolso en que se incurra para el financiamiento de los equipos, oficinas, y servicios de los partidos políticos y candidatos, con ocasión y a propósito de actos electorales" (artículo 2o.).

A continuación un análisis de los aspectos centrales de la ley, incorporando las modificaciones a la norma de 2004 y 2005, salvo que se indique lo contrario.

### A. *Periodo para la determinación de gastos electorales*

Para la determinación de los gastos electorales, se entenderá por el periodo de campaña electoral aquel comprendido entre el día que venza el plazo para declarar candidaturas y el día de la elección respectiva. Por lo tanto, la ley entiende que se trata de gastos efectuados en dicho periodo, independientemente de cuándo se realizó la contratación o se haya hecho el pago efectivo de dicho gasto. Esto es relevante, por cuanto cualquier contribución significativa que, por ejemplo, se haga a algún partido antes del registro de candidaturas queda fuera del control de la Ley de Financiamiento Electoral.

### B. *Límites*

La ley establece una serie de límites dependiendo del cargo al que se esté postulando y de una fórmula matemática asociada al número de inscritos a modo de considerar el tamaño de la circunscripción (en el caso de senadores), distritos (en diputados) o municipios (en el caso de alcaldes y concejales).

Para el caso de candidaturas a senador el límite del gasto en campaña electoral será de 3000 Unidades de Fomento (UF) más la suma que resulte de la multiplicación por 0.04 UF para los 200 000 primeros electores ins-

critos en su circunscripción, por 0.03 UF para los siguientes 200 000 inscritos y 0.02 UF para los restantes por sobre este número.

Para el caso de candidaturas a diputado el gasto electoral no podrá exceder las 1500 UF más la suma que resulte de la multiplicación por 0.03 UF por cada elector inscrito en el distrito.

Para el caso de candidaturas a alcalde el límite se encuentra fijado en 120 UF más la suma de la multiplicación por 0.03 UF por cada uno de los inscritos en la respectiva comuna. Para el caso de candidaturas a concejal el límite se establece en la mitad de la suma permitida para el gasto del candidato a alcalde correspondiente a la comuna.

Para el caso de candidaturas a presidente de la República el límite al gasto se obtendrá de la multiplicación por 0.03 UF por cada uno de los inscritos en los registros electorales del país. En el caso que se produzca lo previsto en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, esto es, la denominada segunda vuelta, la nueva campaña electoral tendrá como límite la cifra que resulte de multiplicar a cada uno de los inscritos en los registros electorales por 0.01 UF, reduciendo en un tercio dicho gasto.

Asimismo, se establece un límite al gasto electoral que cada partido político podrá hacer en sus campañas, el cual consiste en el equivalente a un tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos, incluidos los independientes que vayan en pacto o subpacto.

A modo de ejercicio, y teniendo en cuenta la equivalencia a enero de 2009, en la siguiente tabla se entrega información del límite permitido en cada campaña por candidato. Vale hacer notar que la Unidad de Fomento es una unidad de valor reajustable de acuerdo a una combinación que incluye el valor del dólar y la inflación.

*Estimaciones de límites al 21 de enero 2009 por candidato y por distrito*

| *Cargo* | *Núm. de votantes/lugar* | *Límite permitido aproximado* |
|---|---|---|
| Alcalde<br>120UF + 0.03<br>x elector | Comuna de 50 000 electores | $34 774 120<br>(US$66 566) |
| Diputado<br>1 500UF + 0.03<br>x elector | Menos de 200 000 electores<br>Ejemplo: Independencia/Recoleta<br>Aprox. 125 000 electores | $112 676 500<br>(USD$215 690) |
| | Más de 200 000 electores<br>Ejemplo: Maipú/Cerrillos<br>Aprox. 240 000 electores | $186 736 500<br>(USD$357 459) |
| Senador<br>0.04 x elector<br>3 000 UF + 0.03<br>x elector<br>0.02 x elector | Menos de 200 000 electores<br>Primera región<br>Aprox. 175 000 electores | $214 503 000<br>(USD$410 611) |
| | +200 000 electores<br>Novena región<br>Aprox. 260 000 electores | $231 793 000<br>(USD$443 708) |
| | +400 000 electores<br>Santiago oriente<br>Aprox. 1 400 000 electores | $664 953 000<br>(USD$1 272 880) |
| Presidente<br>0.03 x elector | Núm. de inscritos en el país<br>Estimación a 8 000 000 | $5 152 000 000<br>(USD$9 862 174) |

Unidad de Fomento (UF) 1UF = $21 451 (21 de enero 2009); dólar: USD$1 = $522.4 (promedio 2008)

Para la campaña de 2005 por ejemplo, el Servicio Electoral estableció seis meses antes de la elección (Resolución 8.928 del 22 de julio de 2005) los límites previstos por cada distrito y circunscripción de acuerdo a la cantidad de electores y el precio de la Unidad de Fomento a dicha fecha. Las cifras entregadas fueron las siguientes:

*Límites establecidos en 2005*
*Circunscripciones y distritos escogidos*

| *Tipo de elección* | *Circunscripción/Distrito* | *Límite en $ y equivalencia en US$* |
|---|---|---|
| Candidato diputado | Distrito 19<br>Independencia-Recoleta<br>132 000 electores | $146 365 826 |
| Candidato diputado | Distrito 20<br>Maipú-Cerrillos<br>284 000 electores | $174 563 256 |
| Candidato senador | Duodécima región<br>100 000 electores aprox. | $123 453 475 |
| Candidato senador | Segunda Región<br>240 000 electores aprox. | $217 032 485 |
| Candidato senador | Región Metropolitana<br>1.5 millones de electores | $707 450 426 |
| Candidato presidente, primera vuelta | Nacional<br>8 millones de electores | $4 292 165 204<br>US$7 667 319 |
| Candidato presidente segunda vuelta | Nacional<br>8 millones de electores | $1 430 721 735<br>US$2 555 773 |

Fuente: Resolución 8928 del Servicio Electoral, Dólar promedio 2005 $559.8

### *C. Tipos de financiamiento para campañas: privado y público*

La Ley 19.884 define y estatuye tanto el financiamiento privado de las campañas electorales como el financiamiento público que el Estado realice en dichas campañas.

Para efectos del financiamiento privado de campañas electorales el legislador centró el concepto de gratuidad como eje rector de los aportes que privados materialicen. Así, cualquier acto jurídico que implique un aporte destinado al financiamiento de un gasto electoral, deberá ser esencialmente gratuito. A su vez, se impone un límite al aporte que un privado podrá efectuar a un mismo candidato en una misma campaña electoral, y

a un partido político sin distinción de candidatos. Para el primer caso el límite se encuentra fijado en las 1000 UF; para el segundo el límite es de 10 000 UF.

Los aportes pueden ser hechos por personas naturales o jurídicas de Chile. En el caso de que dicho aporte sea efectuado por personas jurídicas con fines de lucro, esta donación podrá ampararse en la reserva de identidad del donante que se establece en esta misma ley. Personas jurídicas sin fines de lucro (sindicatos, asociaciones gremiales, etcétera) están impedidas de realizar donaciones de acuerdo a esta norma.

Toda donación efectuada en forma privada se encontrará liberada del trámite judicial de insinuación y exenta del pago del Impuesto a las Herencias y Donaciones establecidos en la Ley 16.271. Adicionalmente, la Ley 19.885 estableció beneficios tributarios para las personas jurídicas que hicieran donaciones en época electoral. A su vez dichas donaciones no constituirán renta para los candidatos que las perciban.

*Límites según tipo de donación privada*

| *Tipo de donación* | *En UF* | *En pesos (aproximado)* | *Condiciones* |
|---|---|---|---|
| Anónima | 20 | $340 000 | -Depósito en cuenta corriente<br>-Hasta un 20% del total de gastos |
| Reservada 1 candidato | 21 a 600 | 357 000 a 10.2 mills. | -Depósito en cuenta corriente acreditando identificación<br>-Servicio Electoral mantiene información en reserva<br>-Hasta un 10% del total de gastos |
| Reservada varios candidatos | 21 a 3000 | 357 000 a 51 mills. | |
| Pública | Depende | Al menos las superiores a 10.2 mills. a 1 candidato deben ser públicas | Depende de monto de donación y si ya se cumplió el tope a donaciones reservadas y anónimas |

La ley, seguidamente, impone el principio de que todo aporte en exceso al gasto electoral efectuado será devuelto, primeramente a los aportantes que puedan ser identificados, en caso contrario, estos montos se considerarán aportados a los partidos políticos en cuanto ellos no superen los gastos que éstos hubieren realizado en la misma campaña; de no ser así o en el caso de existir un remanente el exceso ingresará como donación a favor del fisco.

Para efectos del financiamiento público la ley establece un subsidio a los partidos políticos por parte del Estado, consistente en dinero en efectivo equivalente a la suma resultante de la multiplicación de 0.001 UF por el número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, incluidos los independientes que hubieran ido en pacto o subpacto con él. En caso de que un partido político no hubiese participado en la elección anterior, tendrá derecho a recibir una cantidad igual a la que corresponda al partido político que hubiese obtenido el menor número de sufragios. Tratándose de candidatos independientes, el conjunto de ellos percibirá un monto similar al del caso anterior a prorrata.

Este subsidio fiscal funcionará mediante el pago directo que el fisco realice, contra las boletas o facturas que imprentas, radios, periódicos, revistas u otras empresas de naturaleza similar emitan por obligaciones fidedignas, y que sean de aquellas previamente acreditas ante el Servicio Electoral, en donde deberán señalar las tarifas que cobrarán por sus servicios.

Asimismo, el fisco reembolsará a los candidatos independientes que no estuvieren incluidos en un pacto o subpacto los gastos electorales en que hubieren incurrido durante la campaña con un tope de la suma equivalente a la multiplicación de 0.03 UF por el número de sufragios obtenidos. Para ello el fisco pagará directamente las facturas o boletas emitidas por las personas o entidades que hubieren contratado con los respectivos candidatos. En caso de que la suma equivalente al gasto no hubiese excedido la cantidad que resulte de multiplicar 0.0015 UF por la cantidad de sufragios obtenidos en la respectiva elección, el candidato independiente tendrá derecho a que se le pague la diferencia que resulte a su favor hasta alcanzar el señalado monto.

*Tipos de aportes Privado y Estatal*

| *Financiamiento* | *Transparencia* | *Características* |
|---|---|---|
| Estatal | Subsidio público senadores, diputados, alcaldes, concejales | Número de votos elección anterior x 0.001 UF Se entrega a partidos |
| | Subsidio público candidatos a presidente | 0.03 UF x voto obtenido 0.01 UF x voto obtenido (2da. vuelta) |
| Privado | Anónimo a partidos y candidatos | Hasta 20 UF Con tope de 20% de total gasto electoral permitido |
| | Reservado a partidos y candidatos | De 20.1 UF a 600 UF Y que represente menos del 10% del total de gastos permitidos a candidato o partido |
| | Público a partidos y candidatos | Cualquiera que no entre en anteriores categorías |

Fuente: Ley del Gasto Electoral, 19.884.

D. *Transparencia*

La ley establece tres tipos de aportes al gasto electoral, estos pueden ser anónimos, reservados o públicos.

Podrán ser anónimos todos los aportes privados que no superen 20 UF. Sin embargo estos aportes no podrán exceder al 20% del límite al gasto electoral definido en esta ley.

Tendrá el carácter de reservado todo aporte que supere el 20% del gasto electoral autorizado y que no exceda el 30% de dicho gasto, es decir, tendrá el carácter de reservado el tramo de 10% por sobre el aporte de carácter anónimo; eso si, cuando éste no exceda de 600 UF para un candidato o 3000 UF por partido político o el conjunto de sus candidatos.

Se entiende por carácter de reservado todos aquellos aportes que se efectúen directamente en una cuenta única del Servicio Electoral en la cual se acreditará la identidad del donante, siendo esta última garantizada

en los mismos términos que los contenidos por las normas sobre secreto bancario de la Ley General de Bancos.

Todo otro aporte que no tenga el carácter de anónimo o reservado será público, siendo el Servicio Electoral quien determinará la forma en que se hará efectivo este carácter.

Dentro del carácter de público esta ley incluye los aportes mensuales efectuados a los partidos políticos que excedan de 100 UF por aportante, para efectos del pago de sus gastos normales de funcionamiento. Se impone a los partidos políticos el deber de informar mensualmente al Servicio Electoral respecto de estas donaciones y de la identidad del aportante.

### E. *Prohibiciones*

Se prohíben los aportes a campañas electorales provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras a excepción de los extranjeros habilitados legalmente para ejercer en Chile el derecho de sufragio, como asimismo aportes directos o indirectos de órganos de la administración del Estado, de las empresas del Estado ni de aquellos en que el fisco, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación.

A su vez, se prohíbe todo aporte de personas jurídicas que reciban subvenciones o aportes del Estado cuando estos aportes representen más del 15% de sus ingresos en cualquiera de los dos últimos años anteriores al de la elección; o de personas jurídicas que contraten con el Estado en provisión de bienes, prestación de servicios, realización de obras, o licitantes, cuando los montos de dichos contratos o licitación sean superiores al 40% del total de su facturación anual, considerándose para ello el respectivo año calendario o alguno de los dos años anteriores.

No podrán efectuar aportes electorales personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro a excepción de los partidos políticos.

No podrán efectuar actividades políticas en horario dedicado a la administración del Estado ni usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus atribuciones los funcionarios públicos en servicio.

### F. *Sanciones*

La ley estableció sanciones económicas de beneficio fiscal a quienes vulneren las normas establecidas en la ley. Respecto de vulneraciones en

lo concerniente al financiamiento privado, transparencia y prohibiciones establece una escala de sanciones que se dan a conocer a continuación:

*a)* El doble del exceso en la parte que no supere el 30%.
*b)* El triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50%.
*c)* El quíntuple del exceso en que hubiere incurrido en la parte que supere el 50%.

Infracciones a la norma en lo concerniente al párrafo 2 de los límites al gasto electoral serán sancionadas de acuerdo a la ley con multas de beneficio fiscal equivalente al triple de las sumas indebidamente recibidas sin perjuicio de las sanciones que les correspondan a ellos o a sus representantes por delitos en que hubieren incurrido.

La responsabilidad administrativa de funcionarios de la administración del Estado que pudiere resultar como consecuencia de infracciones a la ley se hará efectiva a través de procedimientos disciplinarios que llevará a efecto la Contraloría General de la República. Cualquier persona puede realizar una denuncia ante dicha Contraloría.

G. *Control de los ingresos y gastos electorales*

La ley en comento impone el deber de que todo candidato a elección popular, esto es, a presidente de la República, senador, diputado, alcalde, o a concejal, designe un mandatario denominado administrador electoral, quien deberá efectuar las funciones de control de los ingresos y gastos electorales. Para estos efectos el administrador electoral realizará tareas de contabilidad simplificada, mantenimiento de documentación, información y reserva de los antecedentes que impliquen los ingresos y gastos electorales de las candidaturas a su cargo. Una misma persona podrá ejercer de administrador electoral por más de un candidato siempre que las respectivas candidaturas sean declaradas por un mismo partido político o pacto.

Se establece asimismo, la figura de administrador electoral general que recaerá en los tesoreros de los partidos políticos, quienes tendrán a su cargo las labores de contabilidad simplificada, mantenimiento de documentación, información y reserva de los antecedentes que impliquen los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político. Ambos

cargos tienen por finalidad radicar en ellos a la persona responsable de rendir las cuentas de las campañas electorales ante el director del Servicio Electoral.

No podrán ejercer dichos cargos los ciudadanos que no se encuentren inscritos en los registros electorales, aquellos que sean candidatos en una misma elección o en elecciones distintas pero efectuadas en un mismo acto eleccionario, los directores, gerentes ejecutivos superiores de empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, las autoridades de la administración del Estado, los funcionarios públicos ni los alcaldes.

Estos cargos cesarán a los 90 días contados desde la fecha de la presentación de las cuentas de la campaña electoral o hasta que las respectivas cuentas sean aprobadas por el director del Servicio Electoral.

Estas cuentas deberán ser presentadas al director del Servicio Electoral dentro de los 30 días siguientes al de la fecha de la elección correspondiente; debiendo precisar en ellas el origen de la totalidad de los ingresos y el destino de todos los gastos efectuados o pendientes de pago. En caso de que el director del Servicio Electoral no se pronunciare dentro de los 30 días siguientes al de la fecha de la presentación de las cuentas o si lo estimare necesario, por una prórroga de 15 días a fin de realizar un examen más acabado, éstas se entenderán aprobadas.

Para el caso en que el director del Servicio Electoral establezca la existencia de gastos no declarados éste determinará la cuantía de los mismos, no obstante las aclaraciones o correcciones pertinentes requeridas al administrador electoral o al administrador general electoral quienes tendrán un plazo de cinco días para entregar su respuesta.

Las resoluciones que rechacen una cuenta de ingresos y gastos electorales o que se pronuncien sobre infracciones al límite de gasto electoral denunciados por partidos políticos o candidatos independientes podrán ser reclamadas fundadamente ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro de los cinco días hábiles posteriores a su notificación. El Tribunal tendrá el término de 10 días para fallar dicha reclamación, la que será inapelable.

La ley establece, asimismo, el deber general de denuncia a Tribunales de Justicia cuando el director del Servicio Electoral advirtiere indicios de haberse cometido algún delito en la presentación de dichas cuentas.

H. *Publicidad*

La ley dispone que las cuentas electorales presentadas al Servicio serán públicas, y cualquier persona podrá obtener, a su costa, copia de ellas. En relación al balance que deben efectuar los partidos políticos en forma anual (Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos núm. 18.603), la presente ley incluye como nuevos ítems el monto total de los gastos electorales, el monto total de los ingresos para el financiamiento de los gastos electorales y el gasto electoral realizado por cada candidato del partido o candidato independiente incluido en un pacto o subpacto del cual el partido forme parte.

El director del Servicio Electoral deberá publicar en Internet las cuentas de las candidaturas a presidente de la República, senador y diputado y de los partidos políticos dentro del plazo establecido en el artículo 6o. A medida que el Servicio Electoral proceda a la revisión de las mismas, deberá actualizar la información difundida en Internet indicando si tales cuentas son aceptadas, rechazadas u observadas.

I. *Disposiciones generales*

Este título contempla normas complementarias para el buen funcionamiento de la presente ley. Es así como tratándose del caso de segunda votación contemplada en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, esto es, la denominada segunda vuelta, dispone que el periodo de campaña electoral se iniciará al día siguiente de la publicación en el *Diario Oficial* que indique los dos candidatos con más altas mayorías relativas. Faculta al Tribunal Calificador de Elecciones para complementar, mediante autos acordados, las normas de procedimiento a que se refiere esta ley respecto de los asuntos que se tramiten ante el director del Servicio Electoral y ante el propio Tribunal Calificador. Establece que los plazos contemplados en la presente ley serán de días hábiles.

Establece la prohibición para los órganos del Estado ya sean ministerios, intendencias, gobernaciones, servicios públicos, empresas públicas, y municipalidades de efectuar durante el periodo de campañas electorales, otros gastos en publicidad y difusión que no sean los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y el objeto de informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

Establece la prescripción de las faltas e infracciones a que se refiere la presente ley en el plazo de un año contado desde la fecha de la elección.

Se establece la modificación a la Ley núm. 18.700 Orgánica Constitucional a fin de rebajar las declaraciones de candidaturas a senadores y diputados de 150 a 90 días a la fecha de la elección correspondiente y para el caso de candidaturas a presidente de la República de 120 a 90 días de la fecha en que ha de realizarse la primera o única votación.

Se introduce el deber de indicar la identidad y domicilio del administrador electoral y del administrador general electoral en las declaraciones de candidaturas a presidente de la República, senador o diputado.

Se prohíbe la propaganda electoral mediante elementos que cuelguen sobre la calzada o se adhieran de cualquier modo al tendido eléctrico, telefónico de televisión u otros de similar naturaleza; debiendo las municipalidades de oficio o a petición de parte retirar a costa de los candidatos o partidos políticos toda propaganda electoral que se realice con infracción a lo dispuesto anteriormente. En este sentido se establece multa a beneficio municipal de 1 a 20 UTM a quien se sorprendiere efectuando propaganda electoral en contravención a lo señalado anteriormente.

Establece como norma general el plazo de un año contado desde la fecha de la elección para la prescripción de las faltas o infracciones relacionadas con la regulación electoral, incluidos los delitos conexos a ellas.

Por último, en su artículo transitorio la presente ley dispone la obligación a los partidos políticos para que dentro del plazo de seis meses contado desde la vigencia de la presente ley, adecuen su funcionamiento a las disposiciones sobre contabilidad, balance, límites y publicidad que en ésta se establecen.

### 3. *Acceso a televisión: franja electoral gratuita*

La Ley 18.700 establece una serie de disposiciones sobre el acceso de las candidaturas a la televisión —ciertamente el principal medio para obtener visibilidad pública en Chile. Se establecen las siguientes condiciones de acceso:

- La ley establece que los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de presidente

de la República, de diputados y senadores, únicamente de diputados o de plebiscitos nacionales.
- Cuando correspondan elecciones conjuntas de presidente de la República y de diputados y senadores, los canales de televisión de libre recepción deberán destinar también gratuitamente 40 minutos diarios de propaganda electoral, los que se distribuyen en 20 minutos para la elección de presidente de la República y 20 minutos para la elección de diputados y senadores.

En el caso de las elecciones presidenciales, los tiempos de 30 y/o 20 minutos de acuerdo al tipo de elección que se trate se deberán distribuir en partes iguales entre cada uno de los(as) candidatos(as). En el caso de las elecciones a diputados y senadores, la distribución se hace por partido político. A cada partido político le corresponderá un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados. Si se tratase de un partido que participa por primera vez, tendrá el mismo tiempo que le corresponda al partido que hubiere obtenido menos votos. Si hubiere un pacto, se sumará el tiempo de los partidos pactantes.

En el caso de los candidatos independientes, se establece que "al conjunto de las candidaturas independientes le corresponderá un tiempo equivalente al del partido político que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección, el que se distribuirá entre ellas por iguales partes" (artículo 31).

Le corresponderá al Consejo Nacional de Radio y Televisión determinar la distribución de tiempos en los canales de televisión de libre recepción. Cualquier conflicto que los partidos y/o candidaturas manifiesten en relación a la distribución de tiempos deberá ser analizado por el Tribunal Calificador de Elecciones, quien deberá emitir una resolución sumaria dentro de un plazo de cinco días desde el día en que se presenta una queja.

Como existe un sistema desregulado de gastos electorales, no hay informaciones oficiales sobre el costo en que incurren los partidos tanto para la producción de una franja electoral como para la producción de propaganda en radioemisoras y medios de prensa escrita. Sin embargo, como se verá más adelante, existen estimaciones globales del gasto total en que incurren los partidos políticos en Chile en época electoral, y que abarcan este ítem.

## III. Cuantificación del financiamiento de partidos políticos

La información referida a la financiación de partidos políticos en Chile no es de fácil acceso y presenta diversas inconsistencias como observaremos más adelante. En este apartado informamos sobre el financiamiento permanente y de campañas electorales de acuerdo a estimaciones realizadas por instituciones del Estado y no estatales.

### 1. *Financiamiento permanente*

En relación al financiamiento permanente, los partidos tienen la obligación legal de entregar al Servicio Electoral sus balances anuales. En la presentación de aquellos informes anuales de ingresos y egresos, el grueso de su financiamiento (aproximadamente un 80%) corresponde a cuotas de afiliados. En 1995, los partidos políticos con representación en el Congreso reconocieron haber tenido ingresos por USD$179 000 anuales como promedio, un monto relativamente bajo, si se consideran las necesidades reales de los partidos. La cifra tiende a disminuir en 2000 y a recuperase en 2001. Vale hacer notar fuertes variaciones entre partidos y a lo largo de los años. Llama la atención, por ejemplo, que Renovación Nacional muestra una declinación en sus ingresos. En el caso del Partido por la Democracia (PPD) se advierte un significativo aumento en 2000 —lo que podría explicarse por el triunfo del presidente Ricardo Lagos dicho año. Finalmente, el Partido Demócrata Cristiano es sin duda el partido con mayores niveles de ingreso, lo que se explica por ser el partido más grande del país.

*Ingresos totales partidos políticos, 1995, 2000, 2001*
Balances entregados al Servicio Electoral
(En dólares de cada año. Valores aproximados)

| | *1995* | *2000* | *2001* |
|---|---|---|---|
| Partido Demócrata Cristiano (PDC) | 247 000 | 170 000 | 322 000 |
| Partido Radical Social Demócrata (PRSD) | 74 000 | 59 000 | 627 000 |
| Partido por la Democracia (PPD) | 165 000 | 262 000 | 219 000 |
| Partido Socialista (PS) | 257 000 | 255 000 | 321 000 |

| | *1995* | *2000* | *2001* |
|---|---|---|---|
| Unión Demócrata Independiente (UDI) | 162 000 | 182 000 | 161 000 |
| Renovación Nacional (RN) | 172 000 | 119 000 | 87 000 |
| Promedio | 179 000 | 175 000 | 289 000 |

Fuente: 1995. *Diario oficial*, citado en Huneeus 1998. 2000 y 2001, elaboración, *Diario Oficial*. Conversión a dólar utilizando el promedio anual del precio de cambio determinado por el Banco Central de Chile. Dólar 1995: USD$1 = $415. Dólar 2000: USD$ 1 = $539 Dólar: 2001: USD$ 1 = $634

La información correspondiente al periodo 2005-2007 y disponible públicamente en la página web del Servicio Electoral nos muestra un cambio en el padrón de comportamiento de los ingresos de los partidos. Ello porque existen una serie de ítems asociados directamente con ingresos de campaña, subsidios, donaciones y "otros ingresos" que no son especificados en los balances. La información que entregan los partidos de sus ingresos permanentes es bastante dispar observándose una ausencia de criterios homogéneos para la presentación de los balances financieros anuales que dichos partidos deben presentar a la autoridad.

Los ítems de ingresos más relevantes son los referidos a cuotas ordinarias y extraordinarias. Algunos partidos presentan además la categoría "producto bienes propios" que tiende a ser más relevante. Las categorías menos específicas son las referidas a "otros ingresos" y las referidas a ingresos electorales. En algunos casos se especifica que es lo referido a la Ley 19.884 y en otros se indica que son "ingresos electorales". Asimismo, llama la atención que en el balance de 2007 exista la categoría "aportes reservados" figura que está reservada para aportes de esa naturaleza en momentos de campaña, cuando en dicho año no hubo un proceso electoral.

*Balances financieros. Ítems de balance por concepto de ingresos*

| *Ítems 2005* | *Ítems 2006* | *Ítems 2007* |
|---|---|---|
| Cuotas ordinarias | Cuotas ordinarias | Cuotas ordinarias |
| Cuotas extraordinarias | Cuotas extraordinarias | Cuotas extraordinarias |
| Producto bienes propios | Producto bienes propios | Producto bienes propios |
| Donaciones | Donaciones | Donaciones |

| *Ítems 2005* | *Ítems 2006* | *Ítems 2007* |
|---|---|---|
| Venta activo fijo | Venta activo fijo | |
| Otros ingresos | | |
| Indemnizaciones | | |
| Aporte Ley 19884 | Aporte Ley 19884 | |
| Ingresos Electorales | Ingresos electorales | |
| Excedentes de campaña | Excedentes electorales | |
| Aportes reservados | Aportes reservados | Aportes reservados |

Fuente: Extracto publicado por Servel.

Si realizamos el ejercicio de excluir todos aquellos ingresos que dicen relación con procesos electorales y dejamos sólo los asociados a cuotas ordinarias y extraordinarias, productos de bienes propios, donaciones, venta de activo fijo y otros ingresos la estructura de ingresos más permanente de los partidos quedaría para el periodo 2005-2007 de la siguiente forma:

*Ingresos permanentes partidos políticos*
2005-2007 (en dólares de cada año)

| | *2005* | *2006* | *2007* |
|---|---|---|---|
| UDI | 871 657 | 1 008 616 | 877 536 |
| RN | 710 524 | 303 299 | s.i. |
| PDC | 1 292 410 | 258 331 | s.i. |
| PPD | 621 815 | 389 482 | 389 860 |
| PRSD | 55 891 | 474 492 | s.i. |
| PS | 1 108 907 | 872 131 | 994 065 |
| PC | 57 717 | 216 557 | s.i. |
| PANI | 9021 | s.i | s.i. |
| PH | 79 943 | 18 749 | 162 730 |

| | *2005* | *2006* | *2007* |
|---|---|---|---|
| PARCH | 61 811 | s.i. | s.i. |
| PRI | | s.i. | 2105 |

Fuente: Servel.cl. Elaboración a partir de información de balances anuales de partidos presentados al Servicio Electoral. Incluye ítems de cuotas ordinarias, cuotas extraordinarias, donaciones, producto bienes propios, venta activo fijo, otros ingresos. Conversión a dólar promedio de cada año: 2005 $559.8; 2006 $530.3; 2007 $522.5 (promedios del Banco Central de Chile).

De dicha tabla llaman la atención los siguientes elementos. Primero, un incremento sustantivo en los ingresos de la mayoría de los partidos, particularmente en año electoral. El incremento de ingresos sustantivos en el Partido Socialista es consistente con tener una presidenta de su partido y de un partido que cuenta con bienes propios, lo que le permite incrementar sus ingresos sustantivamente. En segundo lugar, llama la atención la carencia de información en varios partidos para 2007, lo que hace notar el importante retraso en los procedimientos administrativos de informe de balance. Algunos de los faltantes de acuerdo a la información entregada a este autor por parte del Servicio Electoral recién están en proceso de publicación en el *Diario Oficial*.[3]

Un reportaje de prensa de diciembre de 2006 confirma las tendencias antes descritas. Para el caso del Partido Socialista, sus dirigentes

> idearon un fondo de inversión a partir de la devolución de propiedades expropiadas durante la dictadura, que se produjo el año 2000. Con la venta de estos inmuebles logró juntar un capital de inversión que está administrado por una "comisión patrimonio", compuesta por siete personas, entre ellas la esposa del ex ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre, Jessica Cuadros, y el que fuera subsecretario de Economía de Salvador Allende, Óscar Guillermo Garretón. Es así como en el socialismo obtienen más de dos tercios de sus ingresos totales. El dinero está asegurado, ya que el Comité Central de la tienda le ordenó a la comisión patrimonio invertir en fondos de bajo riesgo: por esta vía el PS consigue 23 millones de pesos mensuales... [Además], el PS exige a sus militantes que son parlamentarios una cuota de 200 mil pesos mensuales, mientras en las otras colectividades se les pide una cuota normal, igual a la del resto. El PS no tiene muchas propiedades, aunque con el dinero recibido por sus inmuebles se compró

[3] Comunicación del autor con funcionaria del Servicio Electoral, 21 de enero 2009.

> la sede nacional, ubicada en la calle París, por 300 millones de pesos, más casi 200 millones invertidos en su remodelación.[4]

En el caso del PDC,

> ha mantenido la misma cantidad de ingresos derivados de los más de 50 inmuebles que tiene a lo largo del país. Los balances anuales entregados por los partidos al servicio electoral entre 1988 y 2000 muestran capitales casi diez veces superiores a los del PS y el PPD, sus entonces "socios pobres". En 1990, la DC rindió cuentas por 160 millones, mientras el PS lo hizo por 20 y el PPD por apenas 4 millones. Al año siguiente, la DC rindió 240 millones, mientras el PS, 25, y el PPD, 31. El año 1994, la DC nuevamente alcanzó los 240 millones.[5]

## 2. *Gastos electorales municipales 2004*

En 2004, por primera vez en la historia de Chile se aplicó la ley de financiamiento electoral referida con anterioridad. Pese a que esa ley busca la transparencia, la complejidad de las cifras y el desinterés ciudadano post electoral generan fuertes desincentivos para conocer más sobre el tema. Luego de verificadas las elecciones, el tópico pasó a un segundo plano.

A continuación y considerando lo que los partidos y coaliciones declararon, se hará un análisis de *i*) la distribución de gastos declarados por coalición y partidos; *ii*) se sugiere un índice de productividad que mide la relación entre el gasto realizado y candidatos electos por coalición; *iii*) se entrega un índice de transparencia por coalición y partido que mide el porcentaje de donaciones hechas públicas, y *iv*) se sugieren algunas lecciones a partir de las municipales de 2004.

### A. *Estructura del financiamiento de campañas*

Como se indicó, la ley estableció dos tipos de financiamiento: subsidio estatal y aporte privado. En el caso de las elecciones municipales, el

[4] "La súplica de los tesoreros de la Concertación", *La Nación*, 24 de diciembre de 2006. *http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20061223/pags/20061223200922.html* (acceso el 15 de enero de 2009).

[5] *Idem*.

Estado entrega un subsidio a los partidos equivalente al número de votos obtenidos en la última elección multiplicado por diez milésimos de UF.

A partir de las cifras entregadas por el Servicio Electoral, llama la atención que en el caso de las elecciones municipales, el gasto límite establecido para los partidos políticos fue extremadamente superior a lo que ellos dijeron gastar. Los partidos declararon haber gastado aproximadamente el 25% de lo permitido por la ley. Adicionalmente, el subsidio público alcanzó al 8.2% de gasto declarado por los candidatos a alcaldes y concejales.

*Gasto por partidos y candidatos (en miles de $)*

| | *Monto total límite establecido* | *Total monto declarado* | *% monto declara/ establece* | *Monto subsidio estatal* | *% Subsidio estatal/ gasto declarado* |
|---|---|---|---|---|---|
| Aporte partido alcaldes | 4 655 396 | 1 548.356 | 33.2 | | |
| Aporte partido concejales | 15 312 388 | 3 531 322 | 23.0 | | |
| Total por partidos | 19 967 783 | 5 079 678 | 25.4 | | |
| Candidatos alcaldes y concejales | | 12 825 890 | | | |
| Total | | 17 905 568 | | 1 482 330 | 8.2 |

Fuente: *www.servel.cl*

La cifra total de gasto declarado de los partidos ascendió a $17 905 568 000, es decir, unos US$33 millones.

B. *Gastos por coalición*

Si asumimos que los gastos declarados reflejan el gasto efectivo de las coaliciones,[6] entonces las cifras muestran que la Alianza por Chile gastó el 51% del total de dinero declarado por el conjunto de los candidatos y partidos en la municipal. Le sigue la Concertación con un 40%. El pacto Juntos Podemos y otros pactos e independientes gastaron una cifra muy inferior a las dos coaliciones principales.

*Gastos declarados por coalición. Municipales 2004*
(cifras en miles de $)

| | *Gasto declarado partidos* | *Gastos declarado candidatos* | *Gasto declarado Total* | *% gasto declarado/ total* |
|---|---|---|---|---|
| Alianza | 3 000 947 | 6.117.803 | 9 118 750 | 51.0% |
| Concertación | 1 907 733 | 5.271.937 | 7 179 669 | 40.0% |
| Juntos Podemos | 126 028 | 542 896 | 668 924 | 3.7% |
| Otros | 44 970 | 893 253 | 938 223 | 5.2% |
| Total | 5 079 678 | 12 825 890 | 17 905 568 | 100% |

Fuente: *www.servel.cl*.

Las donaciones pueden hacerse tanto a partidos como a candidatos. Las donaciones hechas directamente a partidos y declaradas ante el Servicio Electoral representaron el 28.3% de lo que los partidos declararon gastar. La distribución de dichos gastos muestra que la UDI es el partido que más gasto efectuó en relación a lo permitido por ley.

[6] Estamos realizando un supuesto que requeriría una comprobación empírica. No sabemos si lo declarado es efectivamente lo gastado. De acuerdo a algunos analistas, lo declarado es todavía inferior a lo gastado por los candidatos.

*Relación límite establecido/*
*gastos declarados por partido municipales 2004*
(cifras en miles de $)*

| | *Límite establecido Partidos* | *Gasto declarado Partidos* | *% declarado/ permitido* |
|---|---|---|---|
| UDI | 3 580 317 | 2 005 588 | 56.0% |
| RN | 3 430 323 | 995 359 | 29.0% |
| PDC | 3 198 955 | 897 993 | 28.0% |
| PPD | 1 288 198 | 509 519 | 39.5% |
| PS | 1 603 156 | 334 816 | 20.9% |
| PRSD | 967 762 | 165 405 | 17.1% |
| TOTAL | 19 967 783 | 5 079 678 | 25.4% |
| TOTAL DECLARADO | 17 905 568 | 5 079 678 | 28.3% |

* Se excluyen para efectos de este análisis el pacto Juntos Podemos y candidaturas de otros pactos e independientes. Fuente: *www.servel.cl*.

C. *Transparencia. Donaciones privadas por coalición*

Debemos recordar que un privado (persona natural o empresa) puede realizar tres tipos de donaciones: *1*) anónimas, que son registradas por los candidatos; *2*) reservadas, que sólo las conoce el Servicio Electoral, y *3*) públicas, que son entregadas a los candidatos y/o partidos pero que pasan a un registro público. Debe también advertirse que las donaciones hechas por empresas están sujetas a un beneficio tributario.

El índice de transparencia muestra el porcentaje de donaciones que fueron públicas. La coalición menos transparente fue la Alianza por Chile que registró un 50.3% de los aportes privados en forma pública. Puesto de otro modo, la mitad de las donaciones a la Alianza por Chile fueron anónimas o reservadas. En tanto, los independientes y el Pacto Juntos Podemos fue el más transparente observando más de un 80% de sus donaciones como públicas. La Concertación de partidos por la democracia también mostró un alto nivel de transparencia al considerar un 72.1% de sus donaciones de tipo pública.

Lo anterior se explica a partir de la estructura de donaciones de cada coalición. Seguramente en el caso de la Alianza, existen donaciones de grandes sumas de dinero entregadas por empresas, las que prefieren realizar sus donaciones en forma reservada y, al mismo tiempo, aprovechar la posibilidad de descontar impuestos.

En el caso de la Concertación y seguramente del pacto Juntos Podemos e independientes, la estructura de donaciones se basa en aportes de personas naturales y por montos más pequeños, lo que implica que la mayoría de ellos se haga en forma pública.

*Índice de transparencia por coalición*
Composición de donaciones privadas a partidos y candidatos
Municipales 2004 (cifras en miles de $)

| | *Gasto total declarado* | *Anónimo* | *Reservado* | *Público* | *% donaciones públicas* |
|---|---|---|---|---|---|
| Alianza | 8 982 642 | 594 099 | 3 870 757 | 4 517 786 | 50.3 |
| Concertación | 7 107 413 | 710 954 | 1 268 752 | 5 127 707 | 72.1 |
| Juntos podemos | 660 770 | 88 513 | 17 158 | 555 099 | 84.0 |
| Otros | 852 625 | 88 318 | 13 227 | 751 080 | 88.0 |

Fuente: *www.servel.cl.*

Cuando sólo consideramos el comportamiento de las donaciones hechas sólo a partidos (y no a candidatos), nuestro ranking de transparencia queda establecido del siguiente modo:

*Índice de transparencia por partido*
Composición de donaciones privadas a partidos políticos
Municipales 2004 (cifras en miles de $)

| | *Gasto total informado* | *Anónimo* | *Reservado* | *Público* | *% donaciones públicas* |
|---|---|---|---|---|---|
| UDI | 2 005 587 | - | 1 385 821 | 619 766 | 30.9 |
| RN | 995 359 | 2 400 | 693 615 | 299 344 | 30.0 |
| PDC | 897 992 | 15 150 | 390 369 | 492 473 | 54.8 |
| PPD | 509 519 | 1 438 | 218 150 | 289 931 | 56.9 |
| PS | 334 816 | - | 149 618 | 185 198 | 55.3 |
| PRSD | 165 405 | 1 300 | 61 857 | 102 248 | 61.8 |
| PC | 104 055 | 2 039 | 4062 | 87 954 | 84.5 |
| PH | 21 973 | - | 3096 | 18 877 | 85.9 |

Fuente: *www.servel.cl.*

De nuevo la estructura de donaciones tiene un impacto significativo en la transparencia del sistema. Como es probable que sean las empresas las que hacen donaciones a la UDI y RN, gran parte de las mismas (70%) es de tipo reservada, y sólo un 30% de carácter público. En la Concertación el promedio de donaciones públicas es de 57%. En el caso de Juntos Podemos un promedio de 85% de las donaciones son públicas.

D. *Aporte del Estado*

El aporte del Estado a las campañas electorales alcanzó a $1 482 329 856, unos 2.8 millones de dólares. La distribución de dichos recursos por partidos se hace de acuerdo a los votos obtenidos en las elecciones anteriores. Así, existe una correspondencia fuerte entre la fortaleza de los partidos y los aportes que reciben del Estado.

*Subsidio estatal a partidos políticos, elecciones municipales 2004*
(Cifras en miles de $)

| | *Gasto total declarado* | *Subsidio fiscal* | *% del total subsidio* |
|---|---|---|---|
| UDI | 2 005 587 | 323 926 | 21.8 |
| RN | 995 359 | 262 934 | 17.7 |
| PDC | 897 992 | 323 700 | 21.8 |
| PPD | 509 519 | 163 830 | 11.0 |
| PS | 334 816 | 178 236 | 12.0 |
| PRSD | 165 405 | 80 155 | 5.4 |
| PC | 104 055 | 94 856 | 6.3 |
| PH | 21 973 | 33 726 | 2.2 |

Fuente: *www.servel.cl.*

### 3. *Gasto elecciones presidenciales y Congreso 2005*

Las proyecciones que a continuación se presentan de las cifras sobre el gasto electoral durante la campaña presidencial y parlamentaria de 2005 se basan en los informes presentados por los candidatos al Servicio Electoral, por lo que se requiere tomar con cuidado dicha cifra. Como ya se ha indicado, se trata del gasto total declarado por los candidatos lo que no implica que eventualmente se hayan realizado más gastos de campaña que no fueron declarados.

El Servicio Electoral no tiene la información que a continuación se señala disponible en Internet. Para acceder a dicha información se debe realizar una solicitud al Servicio Electoral, quienes la entregan en un plazo de una semana, en forma impresa y con datos agregados, lo que se hizo para propósitos de este informe en enero de 2009.

Cabe advertir que la información que el Servicio Electoral entregó al autor difiere de lo que la prensa informó en su oportunidad respecto de los gastos electorales a partir de informes emitidos por el propio Servicio Electoral, lo que podría explicarse por una revisión posterior de las cifras entregadas por los partidos y por los criterios específicos en el tipo de solicitud que se realiza en cada oportunidad. Para el caso de las eleccio-

nes presidenciales, y de acuerdo a informaciones de prensa de febrero de 2006, es decir, 60 días después de verificarse el acto electoral, el Servicio Electoral informó que en su conjunto los candidatos presidenciales en la primera vuelta habrían desembolsado una cifra superior a los $10 000 millones de pesos (unos 18.4 millones de dólares). En tanto, en la información entregada al autor de este informe por parte del Servicio Electoral en enero de 2009, las cifras son significativamente menores con excepción del candidato Tomás Hirsch que se le aproximan.

La diferencia puede deberse a que en el informe entregado al autor de enero de 2009 figuren sólo los gastos declarados por los partidos (cuestión que es probable que sea así), mientras que en la cifra entregada en febrero de 2006 a los medios de comunicación se incluyan tanto lo recibido por los partidos como aportes directos a la administración de los candidatos, lo que incrementaría la cifra significativamente.

*Gasto electoral declarado, según fuentes de información*
Elecciones presidenciales 2005 (primera vuelta)

| | *Gasto total declarado Fuente: febrero 2006* | *Gasto total declarado Fuente: enero 2009* |
|---|---|---|
| Hirsch | 184 000 000 | 197 621 757 |
| Bachelet | 3 832 000 000 | 1 430 501 331 |
| Piñera | 3 972 000 000 | 1 021 027 615 |
| Lavín | 2 345 000 000 | 1 418 302 584 |
| Total 1a vuelta | 10 333 000 000 | 4 067 453 287 |

Fuente: para febrero de 2006 véase *La Nación*, 17 de febrero de 2006. Para enero de 2009 información entregada al autor del Servicio Electoral.[7]

Para el caso de los gastos por partido de las elecciones de diputados y senadores, las cifras entregadas por el Servicio Electoral a los medios de comunicación en febrero de 2006 y al autor más recientemente (enero de 2009) tienden a coincidir salvo discrepancias que son menores en casi

[7] "La UDI y RN fueron los partidos que más gastaron en las últimas parlamentarias". La Nación 17 de febrero, 2006. *http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060216/pags/20060216211410.html* (acceso el 15 de enero de 2006).

todos los partidos con excepción del PPD, donde la cifra se corresponde en forma exacta.

*Gasto electoral declarado, según fuente de información*
Suma de gastos por partido en elecciones para diputados y senadores

| | *Gasto total declarado Fuente: febrero 2006* | *Gasto total declarado Fuente: enero 2009* |
|---|---|---|
| PDC | 973 712 617 | 974 712 615 |
| PS | 688 318 952 | 688 318 922 |
| PPD | 638 067 906 | 638 067 906 |
| PRSD | 308 045 073 | 297 545 259 |
| UDI | 3 062 586 464 | 3 062 913 129 |
| RN | 1 036 322 156 | 993 472 542 |

Fuente: para febrero de 2006 véase *La Nación*, 17 de febrero de 2006. Para enero de 2009 información entregada al autor del Servicio Electoral.

Un estudio posterior que utiliza las mismas fuentes del Servicio Electoral tampoco es consistente con la información utilizada para este informe. En el estudio elaborado por Pepe Auth se sostiene que mientras la Alianza por Chile recibió por concepto de aportes privados para ambas campañas un total de 9249 millones de pesos, la Concertación recibió 4831 millones de pesos.[8]

Otra fuente (Valdés 2008) menciona que el subsidio estatal para la campaña de 2005 fue de 14 700 millones de pesos, mientras que la información entregada por el autor del financiamiento fiscal a los partidos ascendió a 7100 millones de pesos, lo que de nuevo nos coloca en una diferencia entre los subsidios a candidatos y a los partidos, que parece que es más limitada.

Lo anterior confirmaría la necesidad de tener cautela respecto del análisis de datos que tienden a discrepar. Ello seguramente porque existirían dos formas de recolección de aportes privados: de lo canalizado a través

[8] "Estudio revela el fuerte sesgo favorable a la UDI", *La Nación*, 7 de febrero de 2007.

de los partidos políticos (que es la cifra que analizaremos a continuación) y lo recolectado por los propios candidatos.

Para el caso de la elección presidencial en la primera y segunda vuelta el conjunto de los partidos asociados a los candidatos declaró gastos por un total de aproximadamente US$9 millones, de los cuales el 71.2% fue aporte vía subsidio estatal y el 28.8% restante por aportes privados. De las cifras presentadas al Servicio Electoral, llaman la atención el bajo porcentaje de aportes privados de tipo público. Bajo la actual legislación la mayoría de las donaciones que canalizaron los partidos son reservadas.

En la primera vuelta se observan diferencias más significativas entre los candidatos y una contribución mayor de aportes de la empresa privada, aunque el aporte del Estado es lo más significativo para el conjunto de las campañas. En la segunda vuelta se produce un gasto electoral declarado relativamente similar entre ambos candidatos finalistas.

La mejor evidencia de una diferencia entre lo declarado por las candidaturas y lo informado a este autor por el Servel es la diferencia que existe entre lo que la candidatura de una de ellas informa como declarado a dicha institución. Ciertamente que estas diferencias se deben a la forma en que se interpretó la solicitud de información hecha por el autor.[9]

[9] El autor solicitó los totales en pesos de los aportes por candidatura, sean ellos subsidios estatales o privados.

*Gastos declarados y aportes públicos y privados declarados*
Campaña presidencial. Gastos declarados por partidos en 2009

| | | | *Público* | *Privado* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Gasto total declarado* | *Suma aportes* | *Subsidio estatal* | *Total donaciones* | *Anónimo* | *Reservado* | *Público* | *Patrimonio* |
| Hirsch | 197 621 757 | 197 621 757 | 194 210 753 | 3 411 004 | 0 | | 0 | 3 411 004 |
| Bachelet | 1 430 501 331 | 1 430 501 331 | 1 039 865 697 | 390 635 634 | 0 | 390 362 385 | 0 | 273 249 |
| Piñera | 1 021 027 615 | 1 021 027 615 | 918 846 847 | 102 180 768 | 0 | 58 535 727 | 0 | 43 645 041 |
| Lavín | 1 418 302 584 | 1 418 302 584 | 676 349 161 | 741 953 423 | 0 | 741 953 423 | 0 | 0 |
| Total 1a vuelta | 4 067 453 287 | 4 067 453 287 | 2 829 272 458 | 1 238 180 829 | 0 | 1 190 851 535 | 0 | 47 329 294 |
| % | | | 69.55 | 30.44 | | 96.1 | | 3.8 |
| Bachelet | 476 743 017 | 476 743 017 | 353 955 710 | 122 787 307 | 10 528 760 | 111 000 589 | 0 | 1 257 958 |
| Piñera | 472 835 246 | 476 335 246 | 389 981 055 | 86 354 191 | 0 | 86 336 144 | 0 | 18 047 |
| Total 2a. vuelta | 949 578 263 | 953 078 263 | 743 936 765 | 209 141 498 | 10 528 760 | 197 336 733 | 0 | 1 276 005 |
| % | | | 78 | 22 | 5 | 94.4 | | 0.6 |
| Total 1a. y 2a. | 5 017 031 550 | 5 020 531 550 | 3 573 209 223 | 1 447 322 327 | | | | |
| Total US$ | 8 962 185.7 | 8 968 437.9 | 6 383 010.4 | 2 585 427.5 | | | | |
| % | | | 71.2 | 28.8 | | | | |

Fuente: Servel. Cifras entregadas al autor por SERVEL el 26 de enero de 2009. Estimación en dólares a partir del dólar promedio de 2005: 559.8

De acuerdo a la información entregada por el administrador electoral de la campaña de Bachelet los gastos totales de dicha campaña fueron los siguientes:

| | | *Público* | *Privado* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Gasto total declarado* | *Subsidio estatal* | *Total donaciones* | *Anónimo* | *Reservado* | *Público* | *Patrimonio* |
| Bachelet | 4 894 407 962 | 2 669 448 034 | 2 224 959 928 | 333 802 820 | 1 556 680 650 | 336 476 458 | 0 |

Fuente: Martelli, Giorgio, 2008, *Dinero y política. Una tensa relación*, Ediciones EMT Producciones.

En relación a los gastos electorales declarados para la campaña parlamentaria de 2005 el total de gasto declarado ascendió a la suma de 6900 millones de pesos, esto es, unos 12.3 millones de dólares. En este caso, se observa un mayor porcentaje de contribuciones de privados (57.2%).

*Gastos declarados y aportes públicos y privados declarados*
*Campaña Congreso. Por partido 2009*

| | | | *Público* | *Privado* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Gasto total declarado* | *Suma Aportes* | *Subsidio Estatal* | *Total Donaciones* | *Anónimo* | *Reservado* | *Público* | *Patrimonio* |
| Diputados | 4 211 248 533 | 4 894 764 142 | 2 097 593 337 | 2 797 170 805 | 11 707 945 | 1 238 069 797 | 7 830 492 | 1 539 562 571 |
| Senadores | 2 706 679 241 | 3 352 001 350 | 1 429 483 858 | 1 922 517 492 | 6 634 633 | 1 103 896 347 | 23 500 000 | 788 486 512 |
| Total | 6 917 927 774 | 8 246 765 492 | 3 527 077 195 | 4 719 688 297 | 18 342 578 | 2 341 966 144 | 31 330 492 | 2 328 049 083 |
| US$ | 12 357 855.9 | 14 731 628.2 | 6 300 602.3 | 8 431 025.9 | 0.3 | 49.6 | 0.6 | 49.3 |
| | | | 42.7 | 57.2 | | | | |

Fuente: Servel. Cifras entregadas al autor por Servel el 26 de enero de 2009. Estimación en dólares a partir del dólar promedio de 2005: 559,8

El total de subsidio estatal desembolsado en las elecciones presidencial (dos vueltas) y de senadores y diputados entregado a los partidos alcanzó la cifra de $7100 millones de pesos, unos 12.6 millones de dólares. La cantidad de donaciones privadas que fueron de conocimiento público es marginal en relación a las contribuciones reservadas, que se convirtió en el principal mecanismo para recaudar donaciones por parte de los partidos.

Cuando agrupamos el gasto electoral declarado por las dos principales coaliciones en Chile; Concertación (que está en el gobierno) y la Alianza que representa a la oposición de derecha en el Congreso, observamos que mientras los partidos de la coalición de gobierno en todo el ciclo electoral de 2005 declararon haber gastado 4505 millones de pesos, los partidos de la coalición de oposición alcanzaron 6968 millones de pesos. Otros partidos y candidaturas menores gastaron 460 millones de pesos. El gasto electoral total declarado por los partidos ascendió a aproximadamente $12 000 millones de pesos, unos US$21 millones declarados por los partidos.

*Gasto electoral declarado por Coalición 2005*

| | *Concertación* | *Alianza* | *Otros* |
|---|---|---|---|
| Diputados | 1 594 846 460 | 2 467 333 597 | 149 068 476 |
| Senadores | 1 003 798 242 | 1 589 052 074 | 113 828 925 |
| Presidencial 1a. + 2a. | 1 907 244 348 | 2 912 165 445 | 197 621 757* |
| Total | 4 505 889 050 | 6 968 551 116 | 460 519 158 |

Fuente: Servel. Cifras entregadas al autor por Servel el 26 de enero de 2009. Estimación en dólares a partir del Dólar promedio de 2005: 559.8.

* En el caso de "otros" se incluyen candidatos independientes, del partido regionalista, y de izquierda extra parlamentaria. El candidato Tomás Hirsh participó sólo de la primera vuelta electoral

Respecto de las cifras para las elecciones municipales de 2008 aún no han sido dadas a conocer. La única información disponible es que el Servicio Electoral ha objetado cerca del 50% de las declaraciones de gasto electoral que hicieron los candidatos en la región metropolitana por problemas administrativos.

A. *Transparencia y acceso a información*

La actual norma contiene serios problemas asociados a la transparencia, si entendemos ésta como la posibilidad que los electores conozcan a quienes realizan donaciones antes de producirse el acto electoral. Como se observó anteriormente, la mayor parte del financiamiento electoral aportado por privados es de carácter reservado, y otro porcentaje es de carácter público vía subsidios.

Adicionalmente, no existe transparencia respecto de la información disponible para la ciudadanía en relación al costo de las campañas por alcalde, concejal, diputados, senadores y presidente. La información está disponible después de las elecciones en un formato de difícil acceso, y después de un tiempo es bajada de la Internet. Se requiere solicitar por escrito información. Cuando se trata de información desagregada, se requiere cancelar un monto por fotocopias. A continuación una evaluación de la transparencia y acceso de información de acuerdo a un listado de preguntas básicas:

*Evaluación de transparencia y acceso a información*

| | *Legislación actual* |
|---|---|
| *Sobre las donaciones* | |
| ¿Son todas las donaciones públicas? | No<br>% de anónimas y reservadas |
| ¿Existe sistema electrónico de donaciones? | Parcial |
| ¿Son consideradas donaciones no monetarias? | Sí |
| ¿Votan los ciudadanos conociendo el origen de donaciones? | No |
| ¿Está la información de donaciones disponible in línea? | Parcial<br>Después de la elección sólo por un periodo |
| ¿Cómo puede accederse a la información? | Solicitud escrita a Servel<br>Fotocopia, pago de costas |

| | *Legislación Actual* |
|---|---|
| *Sobre las donaciones* | |
| ¿Resulta fácil acceder a los reportes y agregar y desagregar datos automáticamente? | No |
| ¿Los informes están itemizados? | No |
| ¿Figura en los reportes identidad del donante, RUT, monto? | Sí |
| Sobre proveedores | |
| ¿Existe un sistema electrónico y público de proveedores de servicios? | No |
| ¿Votan los ciudadanos conociendo los proveedores de servicios? | No |
| ¿Está la información de proveedores disponible en línea? | Parcial<br>Después de la elección<br>Sólo por un periodo |
| ¿Cómo puede accederse a la información? | Solicitud por escrito a Servel<br>Fotocopia, pago de costas |
| ¿Resulta fácil acceder a los reportes y agregar y desagregar datos automáticamente? | No |
| ¿Los informes están itemizados? | No |
| ¿Figura en los reportes el RUT y giro del proveedor de servicios? | Sí |

En síntesis, no se avanza en temas de transparencia en los siguientes puntos:

- La ciudadanía continúa *sin conocer el origen de las donaciones al momento de votar*. La publicidad de las donaciones cubre sólo a las donaciones públicas y un ínfimo porcentaje de ellas son públicas. Además es posible saber de ellas por lo menos seis meses después de verificado el acto eleccionario. En este sentido, las propuestas no avanzan en generar un "voto informado", donde la ciudadanía conozca el origen de los apoyos financieros de las candidaturas.

- La información sobre las donaciones y gastos es accesible pero es de difícil manejo. Se trata de cientos de documentos en formato pdf que resulta muy difícil de manipular y agregar o desagregar información. La información está sólo un tiempo en línea por lo que después de cumplido un periodo sólo es posible conseguirla realizando una solicitud por escrito.
- En el caso de los proveedores, tampoco es posible agregar y desagregar datos con facilidad. Se requiere establecer un sistema electrónico que permita tales posibilidades para aumentar la transparencia.
- Un porcentaje significativo de las donaciones es anónima y/o reservada.

## IV. Debate actual

Las reformas aprobadas en torno al financiamiento electoral se han derivado de *a*) denuncias e irregularidades del financiamiento electoral (2003), y *b*) por problemas de implementación de la ley en un contexto preelectoral (2004 y 2005). Mientras el gobierno ha puesto énfasis en el aporte fiscal, los límites a las campañas y el tema asociado a que sean personas jurídicas con fines de lucro y no naturales las que puedan dar contribuciones, la oposición ha colocado énfasis en intentar regular la injerencia de funcionarios públicos en momentos preelectorales así como permitir que la empresa privada pueda realizar donaciones lo menos públicamente posible.

Adicionalmente, se han planteado temas asociados a la relación entre dinero y política como el financiamiento permanente de los partidos, el fideicomiso ciego para candidatos dueños de empresas y que desean participar de elecciones y la existencia de controles administrativos sobre el gasto electoral.

### 1. *Controles post electorales. Denuncias*

En el periodo 2005-2008 el tema de la Ley de Financiamiento Electoral no ha sido motivo de debate público, salvo la existencia de un proyecto de ley de iniciativa del Ejecutivo donde se propuso el establecimiento de financiamiento permanente para los partidos políticos y prohibir que

personas jurídicas (empresas con fines de lucro) puedan realizar donaciones en tiempo electoral, lo que analizaremos más adelante.

Los principales temas asociados a la ley se han relacionado con abusos y faltas administrativas. En 2005, poco después de aplicarse la ley por primera vez en campañas presidenciales y de Congreso, el director del Servicio Civil, Juan Ignacio García, reconocía que los límites eran demasiado altos,[10] lo que puede constatarse fácilmente al comparar que mientras la cifra límite para un candidato presidencial en la primera vuelta era de $4200 millones de pesos, los partidos de los candidatos declararon haber gastado hasta $1430 millones de pesos como máximo. Mientras para la segunda vuelta el límite permitido ascendió a $1400 millones de pesos por candidato, los partidos de los candidatos declararon haber gastado aproximadamente el 34% del límite permitido (unos 470 millones de pesos cada uno).

Otro de los problemas enunciados por el propio director del Servicio Civil se refiere a las faltas administrativas en que incurrieron los candidatos en las elecciones de 2005 al sostener que "tuvimos que cobrar muchas multas; mucha gente no rindió cuenta".[11] Esta misma situación se volvió a repetir en 2008 a propósito de las elecciones de alcalde y concejales, donde se informó por parte del Servicio Electoral que cerca de la mitad de los candidatos de la región metropolitana incurrieron en errores administrativos en sus declaraciones de gastos por el proceso electoral de octubre de 2008.[12]

Por su parte, la Contraloría General de la República inició investigaciones por irregularidades en municipios que en 2005 habrían incurrido en faltas como utilización de bases de datos de servicios sociales a modo de asignar beneficios sociales a quienes estuviesen inscritos en los registros electorales. El proceso está en la actualidad bajo investigación.[13]

El Servicio Electoral sólo puede ver los aspectos formales de las declaraciones que entregan los partidos y candidatos, pero no tiene ni las facultades ni las capacidades para realizar auditorías *in situ* de las candidatu-

[10] "En esta elección se quiebra la tendencia a la baja del número de inscritos". Entrevista a Juan Ignacio García, *El Mercurio*, 11 de diciembre, 2005, cuerpo D.

[11] *Idem*.

[12] "Casi la mitad de alcaldes electos de RM objetados por el Servicio Electoral". *El Mercurio*, 29 de Enero, 2009, Cuerpo C.

[13] "Las dudas que generar las Fichas Vecino en Recoleta". *La Nación,* 11 de mayo, 2008.

ras. La demostración más palpable de la debilidad del sistema de control y fiscalización se dio en 2007 cuando a partir de una investigación originalmente iniciada por la Contraloría General de la República respecto del funcionamiento de una entidad estatal (Chiledeportes) donde se demostró que una empresa (Publicam) emitió facturas falsas en las campañas de dos candidatos a senadores (Guido Girardi y Lily Pérez) y un candidato presidencial de la oposición (Sebastián Piñera). A partir de esta denuncia, el Servicio Electoral inició una investigación respecto del tema, concluyendo que los tres candidatos habían actuado de buena fe y que no tenían conocimiento de la existencia de dichas facturas falsas en la recolección de dineros para sus campañas.[14] El caso reveló la falta de mecanismos de control durante el proceso electoral de este tipo de situaciones.

Organizaciones no gubernamentales también han realizado fiscalización de la actividad electoral a modo de poder identificar la brecha que existiría entre el gasto electoral declarado y lo que efectivamente se realiza por parte de los candidatos. Uno de los principales problemas de la actual normativa es que precisamente no existen instancias de control o fiscalización de lo que efectivamente se realizó.

La Corporación Tiempo 2000, asociada a la coalición de gobierno, realizó una investigación sobre el financiamiento electoral de precampaña, demostrando que muchos partidos no cumplen con la Ley 18.700 que autoriza a los partidos a realizar campaña pública sólo entre el 11 de noviembre y 8 de diciembre, es decir 30 días antes de las elecciones (que se efectuaron el 11 de diciembre de 2005). El estudio indica que entre el 1o. de enero y el 30 de septiembre de 2005 los partidos gastaron por lo menos 1 millón de pesos en propaganda radial, verificándose un total de 671 325 segundos de avisaje comercial radial favorable a las candidaturas de la UDI de Joaquín Lavín (46.58% del total), del RN Sebastián Piñera (44.73%), y del PDC Soledad Alvear (8.68%). La investigación también detectó pago de avisaje en vías públicas en la región metropolitana en espacios contratados a concesionarias que controlan el mercado de avisos públicos —cuestión que tampoco está permitido por la ley antes del 11 de noviembre. Los candidatos de la Alianza (RN y UDI) arrendaron 214 espacios de publicidad (unos $92 millones sólo por concepto de

[14] "Servicio Electoral sobresee a Sebastián Piñera y Lily Pérez por facturas falsas". La Nación, 13 de octubre de 2007, *http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20071012/pags/20071012205243.html* (acceso 15 de enero, 2009).

arriendo) mientras que los candidatos de la Concertación lo hicieron en 72 espacios (unos $8.2 millones en concepto de arriendo). En otros términos, se detectó actividad de campaña electoral en las calles y radio por parte de partidos antes de lo legalmente establecido y por cifras considerables que aparentemente no terminan siendo consideradas en las cifras finales de gasto de campaña.[15]

Por su parte, la Corporación Participa —organismo no gubernamental sin afiliación política— monitoreó el gasto electoral de 97 candidatos: a nivel de presidente (4 candidatos) y Congreso (12 candidatos a senadores y 81 candidatos a diputados) para las elecciones de 2005, en un periodo no legal (del 14 de octubre al 11 de noviembre) y en el periodo legal (del 11 de noviembre al 9 de diciembre) observando gasto en diarios, calles y radios.

El estudio reveló que la mayoría de las candidaturas infringió la ley en cuanto a la prohibición de realizar propaganda antes de la fecha establecida (11 de noviembre). Los candidatos presidenciales habían gastado más de 80 millones de pesos antes de la fecha permitida para propaganda. En forma consistente con los gastos declarados finalmente, los candidatos de la Alianza observaron niveles que duplicaban el gasto de los de la Concertación a nivel de candidatos a senadores y diputados. Adicionalmente, la investigación mostró que las candidatas mujeres gastaban una cifra considerablemente menor que los candidatos hombres.[16]

En ambos estudios se constata la vulneración a la ley respecto de los plazos para realizar campaña e inconsistencias en la relación que existe entre lo que los candidatos declaran y la tendencia que se observa de gasto efectivo en las calles. Al no existir un sistema de auditoría durante el proceso electoral, resulta difícil establecer el monto efectivo de gastos realizados por los candidatos, sobre todo a nivel presidencial que es donde existe un mayor esfuerzo de las coaliciones en competencia, en particular en la primera vuelta.

## 2. *Debate actual*

Varios temas asociados al gasto electoral han emergido entre 2005 y 2009. El primero se refiere al financiamiento de las primarias electorales

[15] Corporación Tiempo 2000, *Tendencias de gasto electoral en el periodo de precampaña*, informe en powerpoint.

[16] Corporación Participa 2005, *Monitoreo Gasto Electoral 2005*, versión powerpoint.

que algunos partidos han propiciado. Como el sistema de primarias no se encuentra regulado por ninguna ley, se trata entonces de un esfuerzo que debe ser sostenido por los partidos políticos o coaliciones en caso de implicar a más de un partido. Se estima que el costo de una eventual primaria de los partidos de la Concertación podría alcanzar la cifra de 500 millones de pesos (unos US$900 000) al considerar la compra del padrón electoral para efectuar el proceso, el software de cómputo, la impresión de papeletas, publicidad y avisaje en radio y televisión, etcétera.[17] No existen normas para regular este tipo de procesos, por lo que depende enteramente de los partidos políticos la recolección de fondos para estos procesos.

Otro tema polémico se refiere a la definición de lo que constituye un "gasto" de campaña y hasta qué punto aquello implica compra de votos. En las elecciones municipales de 2008, en un cierre de campaña un candidato de la Alianza decidió realizar una rifa y realizar obsequios entre sus simpatizantes incluyendo pasajes, motocicletas, y electrodomésticos. El candidato presidencial Sebastián Piñera defendió aquella práctica indicando que "me parece muy bien. Ese es un gasto dentro de la ley, porque es parte del gasto de campaña. Lo graves es cuando el gobierno utiliza los recursos públicos de todos los chilenos en forma millonaria para hacer intervención electoral", indicó el candidato.[18] Dicha postura fue criticada por las autoridades de gobierno, indicando que los obsequios y regalos son una forma de compra de votos.

Otro de los temas en debate se refiere a la necesidad de regular los intereses de los candidatos que son dueños de empresas. El gobierno envió un proyecto de ley al Congreso para establecer un fideicomiso ciego con el fin que las personas que tengan propiedad en alguna empresa dejen la administración de dichas empresas a manos de un tercero mientras están gobernando. Este debate se ha derivado principalmente de la situación del candidato presidencial Sebastián Piñera que tiene acciones en importantes empresas del país incluyendo canales de televisión, un club deportivo y una línea aérea, entre otras.

[17] "El millonario costo de las primarias para todas las fuerzas políticas" La Nación, 28 de enero de 2009, *http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090128/pags/20090128001500.html* (acceso el 30 de enero, 2009).

[18] "Piñera defiende regalos de campaña". *La Nación*, 24 de octubre 2008, *http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090128/pags/20090128001500.html* (acceso 15 de enero, 2009).

En relación a iniciativas legislativas asociadas al tema, en la actualidad se encuentran en tabla siete iniciativas en discusión en el Congreso, varias de ellas relacionadas. El proyecto de diputados 4696-06 propone incrementar los controles sobre las autoridades públicas durante campañas electorales además de una serie de reformas para permitir un mejor control de los gastos electorales por parte del Servicio Electoral. La iniciativa de un grupo de diputados, 4686-06, propone, entre otros, establecer un sistema de registro de brigadistas y mejorar los sistemas de fiscalización de los gastos efectivos relacionados con las campañas electorales. Asimismo, se propone establecer una lista de proveedores para evitar que "empresas fantasmas" puedan participar de este tipo de actividades. También se propone eliminar el anonimato en las donaciones y que las empresas deban consultar en asamblea de socios respecto de las donaciones que pretendan hacer, así como restringir los beneficios tributarios obtenidos por dichas donaciones.

A finales de 2006, el Ejecutivo envió un mensaje (proyecto 4724-06) en el que se proponen una serie de cambios en la norma actual referida al establecimiento de un registro de proveedores, la prohibición a empresas para que hagan donaciones, la restricción de donaciones anónimas y reservadas, el reforzamiento del Servicio Electoral al proponerse que sea la entidad única que canalice los aportes o donaciones reservadas y privadas de carácter público, un mayor control en cuanto a las donaciones en tiempo no electoral, el mejoramiento de sistemas de transparencia respecto de las donaciones estableciéndose obligaciones de publicidad, el incremento de las sanciones y la vinculación co-solidaria entre el administrador electoral y los candidatos, y normas para evitar la intervención electoral de parte del gobierno.

*Normas en tramitación en el Congreso (al 30 de enero de 2009)*

| *Ingreso* | *Título* | *Estado de tramitación* | *Núm. Boletín* |
|---|---|---|---|
| 08/10/2008 | Modifica el artículo 18 de la Constitución Política de la República incorporando una nueva causal de pérdida del cargo de autoridades que indica por contravenciones a la Ley núm. 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral | En tramitación | 6144-07 |
| 21/08/2008 | Modifica la Ley núm. 19.884, sobre límite y control del gasto electoral, para establecer la obligación de publicar las fuentes de financiamiento, en el caso de encuestas de opinión pública. | En tramitación | 6044-06 |
| 10/06/2008 | Modifica Ley núm. 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral | En tramitación | 5911-06 |
| 13/12/2007 | Modifica la Ley núm. 19.884, sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, estableciendo responsabilidad solidaria entre los candidatos y su administración electoral, en los términos que indica | En tramitación | 5563-06 |
| 13/12/2006 | Sobre transparencia, límites y control de los gastos electorales, y establece normas contra la intervención electoral | En tramitación | 4724-06 |
| 21/11/2006 | Modifica la Ley núm. 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, con el objeto de perfeccionar sus disposiciones | En tramitación | 4686-06 |
| 16/11/2006 | Sobre transparencia en el gasto electoral | En tramitación | 4696-06 |

Otro proyecto iniciado por diputados, el número 5563-06, propone el establecimiento de la responsabilidad solidaria entre los candidatos y sus administradores electorales de modo que exista una responsabilidad de los candidatos por los hechos eventualmente ilícitos que puedan descubrirse en torno a la gestión de una campaña electoral. En el proyecto de un senador, el número 5911-06, se propone la sanción de pérdida de cargo

si se verifican excesos en el límite al gasto o actos irregulares y se propone la eliminación de los aportes anónimos y reservados. Otra moción de la Cámara de Diputados (6044-06) propone que se establezca la obligación de publicar las fuentes de financiamiento en el caso de encuestas de opinión pública en el contexto electoral, dada la importancia de ellas. Finalmente, por moción de la Cámara de Diputados, 6144-07, de octubre de 2008 se propone la incorporación de la causal de pérdida del cargo por contravenciones a la Ley 19.884 de financiamiento electoral.

En la mayoría de los casos, las mociones parlamentarias no han generado debate público. La principal instancia donde se debatieron algunos de estos temas fue a partir de una comisión presidencial que propuso iniciativas de transparencia y que culminaron en el mensaje del Ejecutivo de 2006. Algunas de estas propuestas son discutidas en detalle en Valdés (2008) y Solari (2008).

En el contexto de las elecciones presidenciales y de Congreso de 2009 seguramente se discutirá el tema asociado al fideicomiso ciego, eventuales excesos en los límites que no pueden ser controlados por la autoridad encargada porque no tiene atribuciones para ello, el inicio de la propaganda electoral antes de lo legalmente autorizado y respecto del eventual intervencionismo electoral del gobierno en las campañas.

## V. Conclusiones

Durante la primera década del siglo XXI, en Chile se produjo un significativo avance en materia de financiación de la política, lo que se tradujo en nuevas normas sobre financiamiento electoral y controles que con anterioridad no existían. Tales normas emergieron a raíz de escándalos políticos que provocaron el interés de los actores políticos de regular una esfera que no contaba con un marco normativo. El debate político ha sido bastante esperable: las autoridades de gobierno buscando poner límites al financiamiento (por el mayor acceso de la oposición a fondos privados) y garantizar un mínimo de financiamiento estatal para los candidatos a modo de establecer ciertos niveles de igualdad en la competencia. Por otra parte, los actores de oposición han vinculado estas normas con la necesidad de evitar el intervencionismo estatal en época electoral y buscar generar incentivos para que las empresas aporten (ojalá reservadamente) a las respectivas candidaturas.

Los aspectos más relevantes del sistema actual se refieren a la gratuidad proporcional de un espacio o franja televisiva, la existencia de un subsidio estatal para financiar las campañas que es proporcional a los votos obtenidos, y un mecanismo para entrega de donaciones a través del Servicio Electoral que, pese a algunos problemas, ha funcionado relativamente bien.

Entre los problemas se destaca que la norma aprobada ha debido ser enmendada reiteradamente al presentar vacíos importantes en su versión original de 2003 (ausencia de sanciones, errores de redacción, débiles mecanismos de control), lo que ha mantenido vivo el debate a nivel político, en particular en el Congreso. A la fecha existen siete proyectos de ley en el Congreso (uno del Ejecutivo y seis de iniciativa parlamentaria) que buscan subsanar problemas de la actual norma incluyendo la ausencia de un registro de proveedores, débiles mecanismos de control, problemas de transparencia, etcétera.

El actual sistema presenta los siguientes inconvenientes:

*Primero*, sólo aborda el financiamiento en época electoral dejando un vacío respecto del periodo no electoral así como respecto del financiamiento por procesos electorales como primarias electorales (véase al respecto Valdés 2008).

*Segundo*, los niveles de transparencia son claramente insuficientes. No existe información disponible y de fácil acceso para el público antes y/o después de las elecciones sobre los montos gastados por cada candidato así como sobre las fuentes de los aportes a las campañas. La información tiende a ser parcial.

*Tercero*, los mecanismos de fiscalización son claramente insuficientes. El Servicio Electoral sólo puede detectar errores administrativos en la presentación de los informes, pero no existe un mecanismo de fiscalización o auditoría para ratificar que lo declarado como gasto electoral se ajusta a lo que efectivamente se realizó.

*Cuarto*, existen fuertes incentivos para que la empresa privada financie las campañas electorales en forma reservada. No obstante, no existe igualdad ante la ley al prohibirse que otras personas jurídicas gocen de beneficios tributarios o puedan siquiera realizar donaciones. Tampoco existen controles por parte de los socios de una empresa (sociedades anónimas) respecto de las donaciones que haga una empresa a un partido o candidato en particular.

## VI. Bibliografía


Bachelet, Michelle, *Discurso promulgación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, Santiago, Presidencia de Chile.

Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública, 2003, "Regulación del financiamiento de la actividad política", *Estudios públicos*, Santiago, núm. 90.

Corporación Tiempo 2000, 2005, *Tendencias de gasto electoral en período precampaña*, Santiago, 26 de octubre de 2005, Mimeo.

Díaz Rioseco, Diego *et al.*, "El secreto de mi éxito", *Revista Ciencia Política* (PUC), vol. 26, núm. 1, 2006.

Espinoza, Karla, 2004, *Financiamiento electoral: Hacia la modernización de nuestro régimen democrático*, Concepción, Chile.

Fontaine Talavera, Arturo (ed.), 2008, *Reforma de los partidos políticos*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, CEP.

Fuentes, Claudio, 2004, *El costo de la democracia*, Santiago, FLACSO-Chile.

———, 2003, "Financiamiento Electoral en Chile: La necesaria modernización de la democracia chilena", *Colección Ideas*, Santiago, Fundación Chile 21, núm. 30, abril de 2003.

Fuentes, Claudio y Villar, Andrés, 2006, *Desafíos democráticos*, Santiago, LOM y FLACSO-Chile ediciones.

Griner, Steven y Zovatto, Daniel, 2004, *De las normas a las buenas prácticas*, San José, OEA-IDEA.

Grupo de Trabajo, 2006, Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S. E. la presidenta de la República (inédito).

Huneeus, Carlos, 1998, "El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Chile", en Castillo, P. del y Zovatto. D. (eds.) *La financiación de la política en Iberoamérica,* San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL.

Libertad y Desarrollo, 2002, *Límite al gasto electoral: menos competencia política. Temas Públicos* (LyD) (584).

———, 2002, *Gasto electoral: lo central es el indebido aporte del gobierno. Temas Públicos* (LyD) (599).

Monje Reyes, Pablo, *La ley de financiamiento electoral. Un análisis crítico desde la gestión pública* (mimeo).

MANN, Thomas, 2000, *Dilemas de las regulaciones del financiamiento político. Estudios Públicos* (78).

MARTELLI, Giorgio, 2008, *Dinero y política. Una tensa relación*, Ediciones EMT Producciones.

PARTICIPA, 2005, *Monitoreo gasto electoral 2005*, mimeo.

PEÑA, Carlos, 2001, "Dinero y política: sobre formas de financiamiento electoral", en *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, núm. 78.

———, 2002, "El sonido del dinero: el gasto electoral y la libertad de expresión", *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, núm. 87 (invierno).

———, 2002, *El gasto electoral y los derechos constitucionales. Puntos de Referencia* (CEP) (256).

———, 2002, *El sonido del dinero: el gasto electoral y la libertad de expresión*, Documentos de Trabajo (CEP), (330).

REPÚBLICA DE CHILE, 2000, *Mensaje del S.E. el presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral*, Santiago.

SEMINARIO PARTICIPA 2005, Seminario "Evaluación de la puesta en marcha de la ley de Transparencia, control y límite del gasto electoral en Chile". 15 de abril de 2005.

SENADO, 2001, Diario de Sesiones del Senado. Legislatura 344, ordinaria, Sesión 24, Martes 21 de agosto del 2001, Valparaíso, Congreso Nacional.

SERVICIO ELECTORAL, 2005, *Elecciones Presidencial y Parlamentarias 2005. Cartilla de Gasto electoral* (ley 19.884), Santiago, Servicio Electoral.

SOLARI, Ricardo, 2008, *Financiamiento de partidos políticos. Puntos de Referencia*, Centro de Estudios Públicos, núm. 300.

ULLOA, Félix, 2004, "Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones", en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas*, San José, OEA-IDEA.

VALDÉS, Salvador, 2000, *Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política, Estudios Públicos* (78).

———, 2000, *La propuesta del CEP sobre el financiamiento de la política. Puntos de Referencia (CEP)* (227).

——— (ed.), 2000, *Reforma del Estado. Financiamiento político*, vol. I, Santiago, Centro de Estudios Públicos.

———, 2002, *Críticas al proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral*, Santiago, CEP (mimeo).

VALDÉS, Salvador, 2002, *El país que viene: financiamiento político. Puntos de Referencia* (CEP) (259).
———, 2002, "Financiamiento político: la estrategia y una ley buena", *Estudios Públicos* (87).
———, 2007, "¿Por qué permitir la donación de personas jurídicas a la política?", en Expansiva y CEP-Chile, *Institucionalidad para el desarrollo: los nuevos desafíos*, Santiago, Expansiva y CEP-Chile.
———, 2008, "Financiamiento político para profundizar la democracia", *Puntos de Referencia,* Centro de Estudios Públicos, núm. 294, agosto.
VILLAR, Andrés, 2006, "Financiamiento político en Chile: una batalla incierta", en Fuentes, Claudio y Villar, Andrés, *Desafíos democráticos*. Santiago, FLACSO-Chile, LOM.
WARD, Gene, *Transparency in Money in Politics: A Comparison of the United States and Canada*, Chapter II, IDEA. *http://www.idea.int/publications/pp_can_usa/upload/Freedom_Chap2.pdf*

*Legislación*

Ley 18.603. Ley orgánica constitucional de partidos políticos. Publicada en el diario oficial el 23 de marzo de 1987.
Ley 19.884. Sobre Transparencia Límite y control del gasto electoral. Publicada en el diario oficial el 5 de agosto de 2003.
Ley 19.885. Norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos. Publicada en el diario oficial el 6 de agosto de 2003.
Ley 19.963. Modifica la Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control de gasto electoral, estableciendo sanciones y el procedimiento para su aplicación. Publicada en el 26 de agosto de 2004.
Ley 20.053. Modifica la ley 19.884 sobre transparencia, límite y control de gasto electoral. Publicada en el diario oficial el 6 de septiembre de 2005.
Resolución 8928. Determina límites de gastos electorales con ocasión de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 11/12/2005.

# FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS, MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES EN COLOMBIA

Nydia Restrepo H.

Sumario: I. *Marco jurídico*. II. *Financiación de partidos y movimientos políticos y de campañas electorales*. III. *Financiación directa de los partidos y movimientos políticos*. IV. *Financiación indirecta de partidos y movimientos políticos*. V. *Financiación pública de las campañas electorales*. VI. *Financiación de mecanismos de democracia directa*. VII. *Financiación privada de campañas electorales*. VIII. *Deberes de los partidos y movimientos políticos y de los candidatos frente a la financiación, fiscalización y control*. IX. *Poderes de vigilancia, control y sancionatorios del consejo nacional electoral*. X. *Auditoría interna y externa*. XI. *Experiencias positivas y negativas del financiamiento*. XII. *Escándalos referidos a la vinculación del financiamiento de los partidos políticos con el narcotráfico o actividades ilícitas*. XIII. *Mecanismos para promover la participación femenina desde la perspectiva del financiamiento de la actividad política*. XIV. *La financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en los proyectos de ley no. 190 de senado y 092 de cámara de 2010, que reglamentan el a.l. no. 01 de 2009*. XV. *Bibliografía*.

## I. Marco jurídico

La Ley 58 de 1985 constituye el primer antecedente legislativo de financiación de campañas electorales en Colombia. La misma reguló la financiación privada de las campañas y la financiación *indirecta* por parte del Estado; rigió hasta 1991, año en el cual fue expedida la nueva Constitución Política en la que el tema de la financiación de los partidos políticos fue elevado a rango constitucional y se trazaron las pautas generales para la financiación *estatal* de las campañas; se defirió a la ley su reglamentación.

Entre 1991 y 1994 tuvieron lugar tres procesos electorales, congreso 1991, elecciones regionales 1992 y congreso 1994; para los dos primeros, el Estado asumió la financiación *parcial* de las campañas y el gobierno reglamentó lo atinente al monto, oportunidad y forma de pago de los recursos de reposición y para el último, fue expedida la Ley 84 de 1993 que contenía normas electorales y reglamentaba lo relacionado con la financiación de partidos y campañas. Inmediatamente después de la realización de dicho certamen fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, por no haber seguido el trámite que corresponde a una ley estatutaria.[1]

El 23 de marzo de 1994, el Congreso de la República en cumplimiento del mandato Superior, expidió la Ley *Estatutaria* No. 130, denominada Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, la cual reguló ampliamente el tema de la financiación de los Partidos y Movimientos Políticos y de las campañas electorales.

En la exposición de motivos del proyecto de ley, el Ministro de Gobierno de la época, doctor Humberto de la Calle Lombana planteó la finalidad de la financiación pública de campañas electorales, en los siguientes términos:

> Propiciar el fortalecimiento de los partidos y generar igualdad de condiciones y de trato, mediante la obligación atribuida al Estado de financiar tanto a los partidos y movimientos políticos como a las campañas electorales y de acceso a los medios de comunicación social del Estado. De este modo podrán contar con unas garantías mínimas para su subsistencia. Igual derecho se consagra para las personas que aspiren a cargos de elección popular por fuera de los partidos, como reconocimiento del derecho a ser elegido consagrado en nuestra Constitución.[2]

La ley estableció unos requisitos muy poco exigentes para la obtención de personería jurídica. Bastaba acreditar la existencia de no menos de cincuenta mil firmas o haber obtenido en la elección inmediatamente anterior por lo menos esa misma cantidad de votos o haber alcanzado curul en el Congreso de la República.

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 1994, M.P: doctor Alejandro Martínez Caballero.

[2] Mayorga García Fernando, *Ley 130 de 1994*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1996, p. 30.

A partir del otorgamiento de la personería jurídica, los partidos y movimientos políticos *por igual*, entraban a disfrutar de los siguientes beneficios: derecho a la financiación permanente y de sus campañas políticas, acceso a los medios de comunicación social del Estado y la posibilidad de avalar candidatos a cargos y corporaciones públicas, sin ningún requisito adicional. Estas prerrogativas, incentivaron una gran proliferación de partidos y movimientos políticos, hasta el punto que el movimiento del péndulo nos llevó al otro extremo; de una democracia *restringida*, como la que heredamos del Frente Nacional, basada en el bipartidismo y la alternación presidencial de los dos partidos tradicionales (el liberal y el conservador), a otra *caótica*, en las que abundan las microempresas electorales,[3] lo cual condujo a que en 2003 existieran en Colombia 73 (¡!) partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

El Congreso de la República preocupado por este desbordamiento, expidió el Acto Legislativo (AL) Núm. 01 de 2003, orientado fundamentalmente al fortalecimiento y consolidación de los partidos y movimientos al tiempo que se introdujeron sustanciales modificaciones al sistema electoral. Acorde con la finalidad de vigorizar los partidos políticos que inspiró al Constituyente derivado, se tornaron más rigurosas las normas para el otorgamiento de personería jurídica, al establecer umbrales para su consecución,[4] contribuyendo de esta manera a su decantación. En términos *cuantitativos* el avance logrado con esta reforma fue significativo, pues al aplicarse por primera vez, en las elecciones parlamentarias de 2006, se pasó de 73 a 16 partidos con personería jurídica. Desafortunadamente, desde el punto de vista *cualitativo* fue poco lo que se avanzó. A falta de normas que lo impidieran se desató un transfuguismo inusitado, el cual debilitó a los partidos tradicionales, sin que ello se tradujera en el fortalecimiento de alternativas políticas serias y consistentes. Muchos de quienes abandonaron sus antiguas banderías, lo hicieron por razones de conveniencia coyuntural, ante la proximidad de las elecciones;

[3] Restrepo Herrera, Nydia y Sánchez de Alfonso, Clelia América, *Financiación de Partidos Políticos y Campañas Electorales*, X Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur. Lima Perú, 28 al 30 de enero de 2003.

[4] "Los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos podrían obtener personería jurídica con votación no inferior al 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado". Artículo 2o. del A.L. No. 01 de 2003 que modificó el artículo 108 de la C.P. El Acto Legislativo No. 1 de 2009, artículo 2o. elevó este porcentaje al 3% pero sólo regirá para las elecciones de Congreso que se celebren a partir de 2014.

les resultaba ventajoso guarecerse bajo el paraguas de la popularidad del Presidente de la República, lo cual fue factor determinante en su decisión de refugiarse en colectividades de reciente creación, *todas ellas afectas al primer mandatario*. Lejos de diferenciarse unos a otros, los partidos y movimientos tradicionales y nuevos, excepción hecha del Polo Democrático Alternativo, ideológicamente se muestran como afines. Así lo reconoce el ex Fiscal y Ex Procurador General de la Nación, doctor Alfonso Gómez Méndez cuando afirma:

> Las que se han presentado como nuevas organizaciones políticas no son más que emanaciones de los partidos tradicionales con un uso ciertamente ingenioso de nombres. Nadie puede encontrar las diferencias ideológicas entre esas organizaciones, solamente las une la lealtad por respetables razones burocráticas y contractuales a la figura del presidente Uribe.[5]

El A.L. No. 01 de 2003 aumentó la cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos hasta 3 veces la aportada en el periodo 1999-2002, *en pesos constantes del 2003*; incluyendo el costo del transporte el día de las elecciones y la franquicia postal, que hasta ese momento eran asumidas por el Estado. Los recursos para la financiación permanente de los partidos se aumentaron a 2.7 veces lo aportado en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo. Traducido en cifras, el monto de la financiación de campañas de las elecciones regionales de 2000 de $17.891.735.622, pasó a $ 45 117 116 195 en las regionales de 2003, y la financiación permanente de los partidos, que al momento de la expedición del Acto Legislativo era de $ 7 957 153 977 se elevó a $ 29 338 857 651 en 2004.[6]

El Congreso de la República determinó que dentro de los tres meses siguientes a la expedición del AL expediría la ley que gobernaría la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos en las elecciones regionales de 2003. Por la premura de los términos allí establecidos, no se alcanzó a expedir la ley y en su defecto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2207 de 2003. En principio, los jefes de las colectividades políticas no estuvieron de acuerdo con el artículo 11 de dicho Decreto que ordenaba a los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica y a los grupos significativos de ciudadanos que

[5] Gómez Méndez, Alfonso, *Lecciones de unas elecciones*, Ámbito Jurídico, p 15.

[6] Fuente: Fondo de financiación de partidos y campañas políticas.

postularan candidatos, determinar para cada lista y en cada circunscripción electoral, la persona responsable de la presentación de los informes públicos y de la rendición pública de cuentas que sería solidariamente responsable con el partido. Argumentaban que la responsabilidad debía recaer en cabeza de cada uno de los candidatos y no del partido político. Por esta razón, tratando de hacer un esguince a la norma, a través de sus representantes en el Congreso de la República, nueve días antes de las elecciones de 2003, *dentro de la ley de presupuesto* (Ley 844 del 17 de octubre de 2003), introdujeron un artículo que exoneraba de responsabilidad en la rendición de cuentas a los partidos políticos y sus representantes, tesoreros o auditores, haciéndola recaer única y exclusivamente sobre el candidato mismo.

Las elecciones regionales de 2003 estuvieron regidas por las normas sobre financiación establecidas en el Decreto Ley 2207 de 2003 y la Ley 844 del mismo año; normas que se contradicen entre sí, como lo señalé anteriormente. El CNE resolvió el conflicto que se presentaba entre estas dos disposiciones, privilegiando el principio de la especialidad y, por consiguiente, a las investigaciones que se iniciaron por infracción a las normas sobre financiación en las elecciones citadas, les aplicó el Decreto 2207.

Estas normas tuvieron una vigencia muy efímera, dado que el artículo 11 de la ley 844 fue declarado inexequible el 27 de mayo de 2004. Para la Corte Constitucional, las leyes de presupuesto no pueden contener normas de carácter estatutario, así éstas tengan alguna incidencia fiscal.[7] Para rematar, antes que la mayoría de los procesos administrativos sancionatorios fueran fallados, fue declarada también la inexequibilidad del Decreto 2207 por la Corte Constitucional el 19 de mayo de 2005 por no haber surtido el control previo de constitucionalidad, inherente a las leyes estatutarias[8] y, en consecuencia, las investigaciones se archivaron por ausencia de sustento legal.

Ante la declaratoria de inexequibilidad del decreto 2207 y en ausencia de una regulación posterior sobre la materia, revivieron las disposiciones de la Ley 130 de 1994, las cuales se aplican a todas las campañas políticas diferentes a las de Presidente de la República. Al modificarse el artículo 197 de la Constitución Política (CP) para hacer posible la reelección

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-515 del 27 de mayo de 2004. M.P. Dr. Manuel José Cepeda.

[8] Corte Constitucional, Sentencia C- 523 del 19 de mayo de 2005, M.P. Dra Clara Inés Vargas.

presidencial, mediante la expedición del AL Núm. 02 de 2004, se dispuso que, para asegurar la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, el Gobierno Nacional o el Congreso expedirían una ley que regulara, entre otros aspectos, la financiación *preponderantemente estatal* de las campañas presidenciales. En efecto, el Congreso de la República expidió la Ley 996 de 2005, que en los capítulos III y IV se ocupa del tema de la financiación. Entre los aspectos más novedosos que introdujo la ley están la financiación *preponderantemente estatal* y el anticipo que interpretan fielmente el mandato constitucional de igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República; al garantizar que todos los candidatos puedan adelantar sus respectivas campañas en condiciones de equidad. Como la norma Superior no definió el porcentaje que debía aportar el Estado, la Corte Constitucional al efectuar la revisión previa del proyecto precisó: "…que el Estado debe financiar más del 50% de las campañas para las elecciones presidenciales de los candidatos de los partidos y movimientos políticos o de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que reúnan los requisitos de ley".[9]

En el año 2009, con el propósito de ponerle coto a los problemas derivados de la infiltración narco-paramilitar en la política, se presentaron al Congreso de la República, dos proyectos de Reforma Política en los que se proponían sancionar *a los partidos* que avalaran candidatos que resulten condenados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior con la pérdida de la curul, esto es lo que en el argot popular se ha denominado la "silla vacía"; pero el primero de los proyectos presentados fue archivado al tiempo que el otro se convirtió en el AL Núm. 01 del 14 de julio de 2009. Pero, al final, el alcance de este se contrajo a auspiciar el transfuguismo político para permitir que los elegidos por un partido o movimiento político pudieran cambiarse a otro sin que ello les acarreara ninguna consecuencia jurídica, para por este medio conseguir los votos que necesitaban para la aprobación del Referendo reeleccionista, cometido que finalmente se logró.

En lo relacionado con la financiación de las campañas políticas, la Reforma también dispuso la presentación por parte del Gobierno o del Congreso, antes del 1o. de agosto de 2009, de un proyecto que reglamentara

[9] Corte Constitucional, Sentencia C- 1153 de 2005, M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

la materia. Dentro del plazo estipulado, el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria No. 47 de 2009, al tiempo que algunos parlamentarios presentaron otro proyecto, el número 088 de 2009, los cuales fueron acumulados e iniciaron su trámite en comisiones conjuntas. No obstante, otras eran las prioridades en la agenda legislativa del gobierno y su bancada en el Congreso de la República, lo cual llevó a relegar dicho proyecto a un segundo plano y a la postre a su hundimiento *por trámite;* por tal razón, las elecciones para Congreso de la República en marzo de 2010 y las dos vueltas para las presidenciales del mismo año, estuvieron gobernadas por las viejas y caducas normas electorales, con los inconvenientes que de allí se derivan.

Inmediatamente se posesionó el presidente Santos, el 7 de agosto de 2010, anunció la presentación de un proyecto de Ley Estatutaria que reglamentara la Reforma Política y pusiera a tono las normas electorales con las normas superiores, en especial con el AL Núm. 01 de 2003 y desarrollara los principios de organización, responsabilidad, transparencia y equidad de género introducidos en el AL Núm. 01 de 2009, y así lo hizo. Dicho Proyecto distinguido con el número 190 de 2010 Senado y 092 de 2010 Cámara aprobados por esta última Corporación en las plenarias de los días 2 y 3 de noviembre y por el Senado el 13 de diciembre de 2010 , con informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso Núm. 092 de 14 de diciembre del mismo año, que actualmente es estudiada por la Corte Constitucional, en ejercicio del control previo que le corresponde a las leyes estatutarias.

Este recorrido normativo denota que en nuestro país hay una gran inestabilidad en las reglas aplicables a la financiación de partidos y campañas políticas y, como si esto fuera poco, éstas se cambian antojadizamente al compás de los acontecimientos, con una gran dosis de improvisación. Como consecuencia de ello, hoy en Colombia tenemos dos regímenes vigentes en materia de financiación: uno para las elecciones presidenciales y otro para todas las elecciones diferentes a la Presidencial. Entre tanto, seguimos realizando elecciones con un Código Electoral obsoleto, anterior a la Constitución Política de 1991 que aún sigue hablando de *cuociente electoral* como método de asignación de curules cuando desde el 2003 éstas se asignan mediante la *Cifra Repartidora*, lo cual coloca a la organización electoral en calzas prietas cada que dicta actos administrativos para regular los certámenes electorales. No obstante, la apremiante necesidad de compatibilizar las normas electorales con la Constitución

Política y la exhortación hecha por la Corte Constitucional al Congreso de la República para que antes del 16 de diciembre de 2008 "proceda a tramitar y expedir la ley que armonice el Código Electoral con el modelo de organización electoral adoptado por la Constitución de 1991 y con la reforma expedida mediante el Acto Legislativo No. 01 de 2003",[10] nuestros legisladores se las han arreglado para soslayar el cumplimiento de dicho cometido.[11]

A continuación me ocuparé del estudio pormenorizado de las Leyes 130 de 1994 y 996 de 2005, que son las normas a las que están sujetas las campañas electorales en Colombia.

## II. Financiación de partidos y movimientos políticos y de campañas electorales

Nuestro ordenamiento jurídico adopta un sistema mixto de financiamiento de la política. Bajo este sistema convergen fondos de carácter público y privado, con predominio del financiamiento de carácter privado en todas las elecciones diferentes a la de Presidente de la República y con prevalencia del financiamiento estatal en ésta última. Los recursos para la financiación de la actividad ordinaria de los partidos y los destinados a la financiación de las campañas electorales son independientes uno de otro.

## III. Financiación directa de los partidos y movimientos políticos

El Estado contribuye permanentemente a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mediante la creación de un fondo especial de financiación de partidos y campañas políticas constituido con un aporte de 150 pesos por cada ciudadano inscrito en el censo electoral, como por las multas que resultaren de la vulneración a las disposiciones legales en materia electoral. El CNE distribuye entre las colectividades políticas los dineros de dicho fondo, atendiendo a criterios de uniformidad y representación.

[10] Corte Constitucional, Sentencia C- 230 A de 2008, parte resolutiva numeral decimoctavo. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

[11] Actualmente en el Congreso de la República no cursa proyecto alguno de ley estatutaria atinente a asuntos electorales.

## IV. Financiación indirecta de partidos y movimientos políticos

Consiste en un apoyo indirecto que el Estado otorga a los partidos y movimientos políticos a través de donaciones en especie, tales como el derecho a obtener líneas especiales de crédito, descuentos en la contratación de propaganda electoral y acceso a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, con el propósito de realizar divulgación política en cualquier tiempo. Estos espacios se distribuyen así: 40% por partes iguales y 60% proporcional al número de escaños que tengan los partidos o movimientos en la Cámara de Representantes.

Durante la campaña presidencial, los candidatos tienen acceso a espacios publicitarios e institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, en el intervalo comprendido entre los sesenta y los ocho días anteriores a la elección. Los costos de producción de estos programas son asumidos por cada una de las campañas y el CNE mediante sorteo asigna los espacios entre los distintos candidatos. Los partidos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos durante el tiempo de campaña electoral mantienen los espacios institucionales asignados de conformidad con la ley 130 de 1994. Además, los candidatos presidenciales tienen derecho a realizar 3 debates en el canal institucional, de 60 minutos cada uno, a realizar una intervención de 15 minutos dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña y una de 10 minutos, ocho días antes de las elecciones presidenciales, para que tengan la oportunidad de dirigirse al pueblo con ocasión del cierre de campaña.

Para la campaña presidencial la ley determinó expresamente el monto del anticipo que se debe destinar a la propaganda electoral y el que se reserva a otros gastos de campaña, tanto en la primera como en la segunda vuelta, en ninguna otra elección se prevén restricciones al porcentaje de ingresos que se pueden invertir en propaganda, de tal suerte que un candidato podría llegar a destinar la totalidad de sus ingresos al pago de publicidad. El número de vallas, avisos en publicaciones escritas y cuñas radiales que puede tener cada candidato es fijado por la organización electoral.

Durante los 30 días anteriores a la elección presidencial, las campañas podrán contratar espacios para divulgar propaganda electoral con los operadores y concesionarios privados de televisión. En la prensa escrita y la radio, podrán hacerlo dentro de los 3 meses anteriores a la elección, a una tarifa inferior a la mitad de la que regía para estos mismos espa-

cios durante el año anterior y en condiciones de igualdad para todos los candidatos.[12] Las empresas que prestan el servicio de televisión por suscripción no pueden transmitir propaganda electoral. Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión están obligados a garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la veracidad en el manejo de la información sobre las campañas presidenciales; para lo cual deben rendir un informe semanal ante el CNE, organismo éste al que le corresponde velar porque la presencia de todos los candidatos en dichas emisiones sea equitativa. Así mismo, se prohíbe transmitir la gestión de gobierno en el canal institucional. La verdad sea dicha, pese a la diligencia con que actuó el CNE en las elecciones presidenciales del 2006, con el fin de establecer la transgresión de dichas disposiciones, como efectivamente lo hizo, con base en denuncias recibidas o de manera oficiosa, tropezó con la dificultad de no contar con la facultad sancionatoria y por ello tuvo que limitarse a darle traslado de los expedientes a la Comisión Nacional de Televisión ( CNTV) y al Ministerio de Comunicaciones, sin que hasta la fecha estas entidades hayan tomado decisión alguna al respecto. Se colige de lo anterior la imperiosa necesidad de ponerle dientes a la ley para que esta deje de ser objeto de burla.

Cabe señalar también la inoperancia de la norma que prohíbe perentoriamente al Presidente de la República desde que manifiesta su voluntad de ser candidato la utilización del canal institucional para transmitir la gestión de gobierno, dada la permeabilidad de la frontera entre lo que le es permitido en ejercicio de su investidura como primer mandatario para atender los asuntos propios de su gestión y aquellos actos propios de su gobierno que pudieran ser interpretados como actos de la campaña presidencial. En este caso también amerita precisar el alcance de la norma. Esta se hace nugatoria en su aplicación en situaciones tan ostensibles como la transmisión en directo de los consejos comunales celebrados entre el Presidente y la población civil, el cual aumenta enormemente su exposición mediática, lo que podría desequilibrar el balance informativo de la campaña. Es tal la ambigüedad y laxitud de la norma, que, pese a su vigencia, para las elecciones presidenciales de 2006, la red privada de TV no encontró inconvenientes en encadenarse con el canal institucional y retransmitir tales eventos, sin que autoridad alguna pudiera evitarlo o

[12] Numeral 15, Parte Resolutiva Sentencia C-1153 de 2005.

sancionarlo, pues ellos alegaron que simple y llanamente estaban haciendo uso del derecho constitucional de informar.

## V. Financiación pública de las campañas electorales

Este tipo de financiación consiste en la facultad que tiene el CNE de determinar una suma fija de dinero a pagar por cada voto válido que se obtenga en una contienda electoral. Se conoce como reposición de gastos de campaña y como su nombre lo indica, tiene como finalidad sufragar los costos en que haya incurrido el candidato, teniendo en cuenta la variable del apoyo popular obtenido, de tal suerte que si el candidato obtiene un número de votos que al ser calculados en su valor sobrepasan lo gastado en campaña, el monto a reponer será aquél igual al gastado en campaña. A contrario sensu, si resulta que el total de los votos obtenidos no alcanza a sufragar el valor de los gastos reportados en el informe público anteriormente mencionado, el monto de la reposición ascenderá al valor correspondiente al número de votos obtenidos.[13]

La reposición de gastos de campaña no opera de manera automática, toda vez que se establece en relación con el número de votos depositados a favor del candidato o lista de candidatos;[14] la misma se realiza dentro del mes siguiente a la respectiva elección, a través de los partidos y movimientos políticos y éstos a su vez los entregan a los respectivos candidatos de acuerdo con lo previsto en sus propios estatutos. Los valores son reajustados anualmente por el CNE de acuerdo con el aumento del Índice de Precios al Consumidor, IPC, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

[13] Véase Resolución del CNE No.06 del 25 de enero de 1995. Caso Antanas Mockus.

[14] En las elecciones de Presidente de la República se requiere que el candidato obtenga por lo menos el 4% de los votos emitidos válidamente en la respectiva elección. Para gobernaciones y alcaldías este porcentaje es del 5%. Para concejos Municipales, Asambleas y Congreso de la República, se requiere que la lista obtenga a lo menos la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado la curul con el menor residuo. Vale la pena resaltar la incongruencia que se presenta entre esta disposición de la Ley 130 y el A.L. No 01 de 2003 que estableció que la asignación de curules se hace por el sistema de Cifra Repartidora.

## VI. Financiación de mecanismos de democracia directa

En aras de la democratización de los partidos y movimientos políticos, el AL Núm. 01 de 2003 extendió la financiación mediante el sistema de reposición por votos válidos depositados en las consultas populares o internas que realicen los partidos y movimientos políticos para escoger sus candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular. Las campañas en desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana están sujetas a los topes que el CNE fija, dentro de los primeros treinta días de cada año.

## VII. Financiación privada de campañas electorales

Se agrupan bajo este título el conjunto de normas que posibilitan a partidos y candidatos la obtención de recursos en el sector privado para financiar sus campañas, tales como: aportes de los afiliados, donaciones de personas naturales o jurídicas, líneas especiales de crédito y las provenientes de las actividades de los partidos.

La tendencia en la mayoría de los países de América Latina ha sido la de establecer límites y prohibiciones en las donaciones de particulares, con el fin de evitar la entrada de dinero de carácter ilícito y para mantener la independencia y la imparcialidad del candidato, a fin de evitar posibles influencias, favores o prácticas deshonestas en favor de los respectivos donantes. Se ha sostenido que:

> la financiación política de ciudadanos o de corporaciones, cuando no es en cantidades mínimas sino en cantidades que pueden ser significativas, está montada sobre el principio "do ut des" (doy para que me des). Semejante situación crea una desigualdad formidable en el juego político y propicia condiciones de acceso y de favorabilidad en beneficio de unos pocos en contradicción directa con los mas elementales principios democráticos.[15]

El CNE determina el máximo de los recursos que los candidatos pueden gastar en la campaña electoral teniendo en cuenta los costos de la campaña, el censo electoral de las circunscripciones y la aprobación que el Esta-

[15] Cepeda Ulloa, Fernando, *Financiación de campañas*, Bogotá, Planeta Colombiana, 1997, p. 116.

do haga para reponer parcialmente los gastos efectuados por ellas.[16] En la campaña presidencial solo se permiten donaciones de personas naturales. Aunque en el proyecto inicial se autorizaban los aportes de personas jurídicas hasta el 4% del tope fijado como gastos de campaña por el CNE, la Corte en su control previo de constitucionalidad del proyecto declaró inexequible dicho precepto por considerar que los derechos políticos se reconocen únicamente a las personas naturales. En consecuencia, en las campañas presidenciales se prohíben las contribuciones y donaciones de personas jurídicas.[17] En las demás elecciones, los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos pueden recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas, de la familia del candidato o de su propio peculio, hasta el tope fijado por el CNE. De tal suerte que, podría darse el caso extremo en que una sola persona natural o jurídica financie totalmente una campaña electoral.[18] Las donaciones de personas jurídicas deben contar con autorización expresa de la mitad más uno de

[16] En las elecciones presidenciales de 2006, el tope máximo de gastos de campaña para el candidato presidente fue de $10 000 000 000 y para los demás candidatos de 14 000 000 000. (artículo 12 Ley 996 de 2005). Esta última suma se incrementó a 17 000 000 000 para la primera vuelta en las elecciones presidenciales de 2010.(Resolución No. 0020 de 2010).y 8 500 000 000 en la segunda vuelta. En las elecciones de Congreso de la República del 2006, la suma máxima que podía invertir cada uno de los candidatos inscritos en las listas únicas al Senado era de $450 000 000 (Resolución del CNE, No. 2050 de 2005) y en las elecciones de 2010 fue de $675 000 000 (Resolución No. 521 de 2009)

[17] "La Corte encuentra que no se ajusta a la Constitución el que el proyecto de ley permita que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas presidenciales, y menos que lo hagan hasta llegar a un tope del 4% de los gastos de las mismas. Esta posibilidad, a su parecer, resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, en un régimen democrático, los derechos políticos, entre ellos el de participación política ejercido al apoyar las campañas electorales, se reconocen solamente a las personas naturales; finalmente, la posibilidad de que las personas jurídicas efectúen contribuciones a un presidente candidato distorsiona el equilibrio que ha de imperar en las reglas de juego adoptadas por el legislador estatutario, para promover la equidad en un contexto en el cual es posible la reelección". C- 1153 de 2005, M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[18] El AL Núm. 01 de 2009 dispuso que se podrá limitar la máxima cuantía de las contribuciones privadas de acuerdo con la ley, pero, la ley que las establece aún no rige, pues está en revisión previa de constitucionalidad.

los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios.

El legislador, a través de una norma estatutaria previó que el monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares sería hasta del 20% del tope de gastos de la campaña presidencial, lo cual está a tono con la norma superior que dice que la financiación de las campañas presidenciales será preponderantemente estatal. Las contribuciones o donaciones que realicen las personas naturales no podrán exceder el 2% del monto fijado como tope de la campaña. Y los aportes de los candidatos o sus familiares no podrán exceder el 4% del monto fijado como tope por el CNE.

Quienes desempeñan funciones públicas no pueden hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de esta prohibición constituye causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.[19]

El AL Núm. 01 de 2009 prohibió a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras.

## VIII. Deberes de los partidos y movimientos políticos y de los candidatos frente a la financiación, fiscalización y control

La CP establece la obligación para los partidos, movimientos y candidatos de rendir informes públicos sobre el origen, monto y destino de sus ingresos. En la campaña presidencial el gerente es el encargado de administrar los recursos a través de una cuenta única que está exenta del impuesto a las transacciones bancarias, y, en cuanto a la rendición pública de cuentas, es responsable solidario con el candidato, el auditor y el tesorero, no solo de la oportuna presentación de los informes sino también del cumplimiento de las normas sobre financiación.

En las demás campañas, los candidatos deben rendir cuentas ante el partido o movimiento político que los avaló, el cual elabora una cuenta consolidada por cada lista que presentará ante la organización electoral. Los candidatos avalados por movimientos sociales designan un respon-

[19] Artículo 110 de la C.P.

sable de la rendición de cuentas, que para esos efectos será quien ostente la representación legal. Los grupos significativos de ciudadanos presentan el informe, a través de un responsable designado por los inscriptores de la correspondiente lista, de lo cual deben informar a la organización electoral al momento de hacer el registro de los libros.[20] Después de ser revisados por el CNE, el partido, movimiento político o social, o grupo significativo de ciudadanos, debe ordenar la publicación de los informes en un diario de amplia circulación nacional.

El informe de ingresos debe contener las contribuciones de los miembros, donaciones, rendimientos de las inversiones, rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, créditos, identificación de deudores y acreedores, ayudas en especie valoradas a su precio comercial y dineros públicos.

El informe de gastos de campaña debe relacionar los gastos de administración, gastos de oficina y adquisiciones, inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, actos públicos, servicio de transporte, gastos de capacitación e investigación política, gastos judiciales y de rendición de cuentas, gastos de propaganda política, cancelación de créditos y aquellos que sobrepasen la suma fijada por el CNE. Los informes deben anexar, una lista detallada de las donaciones y créditos, relacionando el importe, el nombre de la persona su identificación y dirección.

## IX. Poderes de vigilancia, control y sancionatorios del Consejo Nacional Electoral

El CNE está facultado para adelantar investigaciones administrativas de manera oficiosa o por denuncia, tendientes a verificar el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos que las infrinjan, con multas. La violación de topes se sanciona con pérdida de la investidura o del cargo. En este caso una vez establecida la violación, el CNE debe presentar ante las autoridades competentes la solicitud correspondiente. A pesar de que esta sanción

[20] La Resolución No. 330 de 2007, del CNE, establece los requisitos para el registro de libros y la presentación de los informes de ingresos y gastos.

está establecida desde el AL NÚM.. 01 de 2003, aún no se ha podido hacer efectiva por falta de reglamentación legal.

El A.L. No. 01 de 2009 dispuso que los partidos o movimientos políticos deben responder por avalar candidatos elegidos o no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular que hayan sido o fueren condenados mediante sentencia debidamente ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, delitos contra mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, en cuyo caso las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual el nominador podrá designar libremente el reemplazo. A esta disposición se le ha criticado el hecho de que estas sanciones rijan sólo hacia el futuro, de lo cual se sigue que no es aplicable a los congresistas que actualmente están siendo juzgados por las mismas conductas allí descritas.

Las denuncias por violación de topes, solo se podrán presentar dentro de los 30 días siguientes a la elección presidencial y las sanciones a imponer en este caso son multas, entre el 1% y el 10% de lo desembolsado por el Estado, congelación de los giros respectivos, devolución de los recursos entregados y pérdida del cargo (uninominales) o de la investidura (plurinominales), según el procedimiento contemplado para declarar la nulidad de la elección por la jurisdicción contencioso administrativa en el primer caso, y por el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y en la ley para los segundos.[21] Los Directivos de los partidos políticos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

[21] El proyecto de Ley 190 y 092 de 2010 que reglamentan la Reforma Política de 2009 definen estas competencias, pero sólo estará vigente cuando se cumpla la revisión previa que actualmente efectúa la Corte Constitucional.

*Sanciones impuestas a los partidos, movimientos políticos o candidatos*[22]

| *Año* | *Concepto* | *Número* | *Concepto* | *Número* | *Concepto* | *Número* | *Concepto* | *Número* | *Total* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2006 | Rendición de cuentas[23] | 26 | Propaganda | 16 | Encuestas | 1 | | | 43 |
| 2007 | Rendición de cuentas | 10 | Propaganda | 17 | | | | | 27 |
| 2008 | Rendición de cuentas | 21 | Propaganda | 56 | | | | | 77 |
| 2009 | Rendición de cuentas | 17 | Propaganda | 70 | | | Violación de topes | 3 | 90 |
| 2010 | Rendición de cuentas | 14 | Propaganda | 12 | | | Violación de topes | 2 | 28 |

[22] Fuente: CNE, Subsecretaría General y Oficina Jurídica.

[23] Dentro del ítem denominado Rendición de cuentas, se contemplan: la no presentación de los informes de ingresos y gastos, la presentación extemporánea de los mismos, las inconsistencias en estos informes y respecto a los gastos de funcionamiento, así como la no acreditación del sistema de auditoría interna ante el CNE.

## X. Auditoría interna y externa

Los partidos, movimientos políticos, sociales o grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos deben acreditar ante el CNE un sistema de auditoría interna para garantizar el adecuado control en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña y como condición necesaria para recibir los aportes de la financiación estatal y/o particular. La auditoría externa es ejercida por el CNE por conducto del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas electorales y se contrata con cargo al porcentaje del monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la financiación estatal.

*Cuantificación del financiamiento*
*Financiación directa de partidos y movimientos políticos*[24]

| *Año* | *Valor distribuido* |
|---|---|
| 2000 | 6 088 171 128 |
| 2001 | 6 407 615 144 |
| 2002 | 7 325 258 920 |
| 2003 | 7 957 153 977 |
| 2004 | 29 696 613 609 |
| 2005 | 21 317 374 624 |
| 2006 | 22 162 555 498 |
| 2007 | 23 159 870 495 |
| 2008 | 23 971 172 860 |
| 2009 | 25 049 875 639 |
| 2010 | 25 551 873 151 |
| 2011 | 26 317 399 346 |

24 Fuente: Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Políticas.

*Financiación mediante reposición de gastos de elecciones regionales y de congreso realizadas en Colombia entre el 2003 y el 2010*[25]

| *Elecciones* | *Reposición* | *Auditoría* | *Neto* |
|---|---|---|---|
| Regionales 2003 | 45 877 653 308 | 1 376 329 599 | 44 501 323 708 |
| Regionales 2007 | 59 117 116 195 | 591 171 162 | 58 525 945 034 |
| Congreso 2006 | 57 035 292 360 | 570 352 930 | 56 464 939 430 |
| Congreso 2010 | 81 446 232 139 | 814 465 324 | 80 631 766 815 |

*Consulta para escoger candidato presidencial para las elecciones de 2006*[26]

| *Consulta 2006* | *Organización política* | *Reposición* | *Auditoría* | *Neto* |
|---|---|---|---|---|
| Candidato presidencial | Polo Democrático Alternativo | 2 749 767 135 | 27 497 671 | 2 722 269 464 |
| Candidato presidencial | Partido Liberal Colombiano | 8 562 776 874. | 85 627 769 | 8 477 149 105 |

*Elecciones presidenciales 2006*[27]

| *Candidato* | *Organización política* | *Anticipo Ley 996 de 2005* | *Reposición* | *Total* |
|---|---|---|---|---|
| Alvaro Uribe Velez | Primero Colombia | 4 080 000 000 | 3 735 916 833 | 7 815 916 833 |
| Carlos Gaviria Diaz | Polo Democratico Alternativo | 5 480 000 000 | 2 184 562 469 | 7 664 562 469 |
| Horacio Serpa Uribe | Partido Liberal Colombiano | 5 480 000 000 | 2 350 927 904 | 7 830 927 904 |
| TOTAL | | 15 040 000 000 | 8 271 407 206 | 23 311 407 206 |

25 Fuente: Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Políticas

26 *Ibidem.*

27 *Ibidem*.

*Consulta para escoger candidato presidencial para las elecciones de 2010*[28]

| *Consulta 2010* | *Organización política* | *Reposición* | *Auditoría* | *Neto* |
|---|---|---|---|---|
| Candidato presidencial | Conservador | 6 935 115 765 | 69 351 158 | 6 865 764 607 |
| Candidato presidencial | Verde | 3 089 609 871 | 30 896 099 | 3 058 713 772 |

*ELECCIONES PRESIDENCIALES 2010*[29]

| *PRIMERA VUELTA 2010* | | | | |
|---|---|---|---|---|
| *Candidato* | *Organización política* | *Anticipo ley 996 de 2005* | *Reposición* | *Total* |
| Rafael Pardo Rueda | Partido Liberal | 6 647 913 626 | 1 319 810 662 | 7 967 724 288 |
| German Vargas Lleras | Partido Cambio | 6 647 913 626 | 2 164 816 317 | 8 812 729 943 |
| Marta Noemi Sanin Posada | Partido Conservador | 6 647 913 626 | 1 848 140 608 | 8 496 054 234 |
| Juan Manuel Santos | Partido de la U | 6 647 913 626 | 7 713 016 037 | 14 360 929 663 |
| Antanas Mockus | Partido Verde | 6 647 913 626 | 5 772 545 804 | 12 420 459 430 |
| Gustavo Petro Urrego | Partido Polo Democrático | 6 647 913 626 | 2 752 647 463 | 9 400 561 089 |
| SEGUNDA VUELTA 2010 | | | | |
| *Candidato* | *Organización política* | *Anticipo Ley 996 De 2005* | *Reposición* | *Total* |
| Juan Manuel Santos | Partido de la U | 2 971 173 624 | 5 361 914 686 | 8 333 088 310 |
| Antanas Mockus | Partido Verde | 2 971 173 624 | 3 707 239 289 | 6 678 412 913 |

28 *Ibidem.*

29 *Ibidem.*

*Costo total de las elecciones de Congreso y presidente de la república 2010*[30]

| | |
|---|---|
| Congreso 2010 | 191 587 494 060 |
| Presidente 2010 Primera Vuelta | 130 500 903 885 |
| Presidente 2010 Segunda Vuelta | 92 757 974 119 |
| Consultas Partidos y Movimientos políticos y Región Caribe | 39 924 4788 173 |
| Total | 454 770 850 237 |

## XI. Experiencias positivas y negativas del financiamiento

El principal problema que plantea el financiamiento de la actividad política en nuestro país ha sido la corrupción. Muchos dirigentes políticos han recurrido a dineros ilícitos para financiar sus campañas, a pactos con grupos al margen de la ley, a compra de votos, al clientelismo y demás medios espurios para conseguir su elección, los cuales tendremos oportunidad de analizar ampliamente en el acápite correspondiente a los escándalos referidos a la vinculación del financiamiento de los partidos políticos por el narcotráfico u otras actividades ilícitas. Como lo señala acertadamente el tratadista Daniel Zovatto,

> enfrentados con la necesidad de conseguir grandes sumas de dinero numerosos partidos y/o candidatos estén dispuestos a todo o casi todo con tal de obtener los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus costosas campañas electorales, incluso a comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder o en caso de reelección, de mantenerse en él. Y este es uno de los modos como el tema del financiamiento se convierte en una fuente de tráfico de influencia y corrupción con consecuencias nefastas para la ética en la administración pública y la salud de la democracia misma.[31]

Esos polvos tienen que traer estos lodos.

[30] Fuente: Dirección Financiera Registraduría Nacional del Estado Civil. (Estas sumas incluyen los gastos de reposición).

[31] Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel, *La Financiación de la Política en Iberoamérica,* Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998, p. XXIII.

Otro de los aspectos más preocupantes, en materia de financiación de partidos y campañas políticas, es la gran inestabilidad jurídica, dado que se legisla sólo para sortear coyunturas electorales y ad portas de dichos certámenes, lo que implica que las autoridades electorales a última hora estén expidiendo actos administrativos para su implementación y los destinatarios de la norma se afecten por la inseguridad jurídica que les genera no conocer los desarrollos legales con la debida anticipación. Ejemplo de ello es que, a escasos seis meses de la realización de las elecciones regionales, aún no se conoce el fallo de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad del Proyecto de Ley 190 de 2010 Senado y 092 de 2010 Cámara que reglamentan el A.L. No. 1 de 2009 (Reforma Política). El Registrador Nacional del Estado Civil, doctor, Carlos Ariel Sánchez, durante el Foro Autoridades Competentes para las Elecciones manifestó: "En Colombia se vive una ciclotimia electoral, luego de cada elección nos rasgamos las vestiduras y hacemos a la carrera una Reforma Política y Electoral que depende del ánimo del momento".[32] Advirtió además, que de aprobarse la Reforma Política se requeriría un presupuesto adicional de $ 192 000 millones, equivalente al proceso de inscripción de cédulas, identificación biométrica de ciudadanos, preconteo y personal supernumerario para el escrutinio inmediato, entre otros aspectos.

De igual modo, la incompatibilidad entre las disposiciones constitucionales que regulan la materia y el Código Electoral que data de 1986 (anterior a la Constitución Política de 1991 y a las Reformas Políticas de 2003 y 2009, que han introducido importantes modificaciones en materia electoral), dificulta en grado sumo la aplicación de los preceptos superiores. Estos vacíos normativos han sido llenados por el CNE a través de actos administrativos, con los riesgos que esto conlleva, dado que este organismo carece de potestad reglamentaria y de contera merced a la reforma política de 2003 se ha dado una mayor politización del mismo.[33]

La dispersión normativa genera confusión entre los diferentes actores políticos y aún, entre los encargados de su aplicación, dando pábulo a la casuística interpretativa.

[32] *El Nuevo Siglo*, jueves 24 de marzo de 2011, p. 8ª.

[33] A partir de la vigencia de esta reforma, sus miembros que antes eran elegidos por el Consejo de Estado pasaron a serlo por el Congreso de la República en pleno mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos y movimientos políticos.

La constitucionalización de las normas sobre financiación hace más engorroso el proceso de modificación de las mismas al convertirlas en una especie de camisa de fuerza.

La entrega *a posteriori* de los recursos de financiación de las campañas electorales, limita la participación política, debido a que quienes no cuentan con recursos propios para adelantar sus campañas no pueden aspirar a cargos de representación política, máxime ahora que las campañas se han encarecido considerablemente debido a la masiva utilización de los medios de comunicación, las encuestas y los estudios de marketing político, lo que significa que

> los medios han pasado a tener el control electoral, a partir de la progresiva lejanía que se fue construyendo entre los políticos y su electorado desde la época en que la relación era de ideas y directa, en la plaza pública o en los mítines de comité, hasta la actualidad donde lo central es negociar supervivencias y saber convertirse en noticia para esos medios.[34]

Otro aspecto que encarece las campañas políticas es la ausencia de una norma que les fije un límite en el tiempo. Las campañas presidenciales tienen una duración de cuatro meses, pero las demás no tienen límite temporal alguno, únicamente existe la prohibición de realizar propaganda electoral tres meses antes de las elecciones, lo cual no es suficiente, porque en nuestro país, cuando se están posesionando los elegidos se empiezan a postular los que habrán de sucederlos.

La falta de sistematización de los informes que rinden los partidos y movimientos políticos dificulta la revisión por parte del órgano de control y restringe el acceso de la ciudadanía a la información y por ende, el control ciudadano se ve limitado.

El investigador David Roll señala como principales problemas en el sistema de financiamiento colombiano los siguientes:

> La transgresión de la normatividad, debida tanto a la cultura de no acatamiento de la ley como a las pocas facultades de las autoridades electorales para imponer sanciones significativas; la politización del órgano electoral; las dificultades para acceder a la información por parte de la ciudadanía que se derivan del elevado flujo de información, de su nivel técnico y las

[34] Beccassino, Angel, *La Nueva Política. El entorno y la comunicación electoral*, Bogotá, Grijalbo,2008, p. 250.

> trabas administrativas; de la baja capacidad técnica y la carencia de recursos de las autoridades electorales para hacer una auditoría eficiente al financiamiento de partidos y campañas; y sobre todo de la interacción entre ilegalidad y legalidad que caracteriza la competencia político electoral en Colombia y que se ha acentuado con el influjo de grupos paramilitares en alianza con sectores de la clase política regional, frente a lo cual las regulaciones del sistema de financiamiento, aunque sean efectivas, se quedan cortas.[35]

La *Revista Dinero* realizó una investigación sobre los cinco mayores peligros que se esconden detrás de la financiación de las campañas para las próximas elecciones de octubre,[36] a saber:

> 1). Influencia foránea: La alerta temprana fue generada por la Misión de Observación Electoral, dirigida por la especialista Alejandra Barrios. La organización previno al Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, sobre el posible interés de empresas multinacionales en financiar candidatos en cinco regiones en las que están en ejecución o en ciernes megaproyectos petroleros, mineros y agroindustriales…. 2). Los contratistas constituyen el partido mas influyente de la política colombiana". La frase fue pronunciada por el Ministro del Interior durante la discusión del proyecto de Estatuto Anticorrupción que inicialmente buscaba prohibir de plano aportes de aquellos a las gestas proselitistas… 3) el lubricante de los subsidios. Otro riesgo relacionado con la financiación, considerado el principal factor distorsionante de la actividad política, es el manejo de los recursos –incluidos amplios paquetes de subsidios- destinados por el gobierno para la atención del desastre generado por el invierno... 4).Fuentes de lavado. Un cuarto riesgo es el de la posible injerencia en los gastos de campañas de organizaciones ligadas al lavado de activos… 5). Costos excluyentes. Los topes de gastos establecidos por la organización electoral para las campañas son relativamente bajos.

Otra gran amenaza que se cierne sobre el proceso electoral en curso, es el accionar de las bandas criminales emergentes, más conocidas como BACRIM, las cuales están integradas en gran medida por desmovilizados de los grupos paramilitares agrupados en su momento bajo la siglas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que se desmovilizaron entre 2003 y

35 Roll, David, *Democracias Prepago? El control de la Financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*, Bogotá, marzo de 2010, p, 48.

36 *Revista Dinero*, abril 1 de 2011, Alerta Roja. Investigación, pp. 28-32

2006. León Valencia, director de la organización Arco Iris y el Ministro de Gobierno, quienes intervinieron en el Foro Desafíos del Estado frente a las Bandas Criminales, celebrado en el Capitolio Nacional el 1º de abril pasado, manifestó su preocupación porque "las bandas criminales (Bacrim) buscan apoderarse de alcaldías estratégicas en las elecciones de octubre a través de testaferros que les permitan controlar dineros públicos y rutas del narcotráfico".[37] Es más, la Misión de Observación Electoral (MOE) a través de alertas tempranas ha llamado también la atención sobre los riesgos que ellas entrañan para un proceso electoral transparente y sin las consabidas presiones de los grupos armados ilegales.

Entre los aspectos positivos a resaltar se encuentra el avance normativo logrado en la reglamentación de las campañas presidenciales, al establecerse la financiación previa, lo cual amplía los horizontes de la participación política. De hecho, en las elecciones presidenciales de 2006, tres candidatos hicieron uso del anticipo y en las del 2010 esta cifra se duplicó.

De igual modo, la financiación de las consultas populares o internas incentiva la utilización de este mecanismo democrático por parte de los partidos o movimientos políticos, para escoger sus candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular o para la toma de sus decisiones.

El establecimiento de un umbral para acceder a la financiación estatal constituye una garantía de seriedad de las candidaturas y de permanencia y estabilidad de las colectividades políticas.

La financiación estatal busca preservar el ejercicio de la política de la presión indebida de los grupos económicos y de fuentes ilegales. Así lo ha reconocido el investigador Pedro Medellín, quien afirma:

> El aporte del Estado al financiamiento de las campañas, vía reposición por cada voto, sumado a la exigencia de una votación mínima como condición para reponer los gastos efectuados, son la forma como la reforma promueve la estabilidad y permanencia del movimiento o partido receptor, así como su libertad de acción para el manejo de su agenda legislativa, en la medida que los libera de la presión por la ´retribución hecha por el aportante.[38]

[37] *El Nuevo Siglo*, 2 de abril de 2011, p. 11 A.

[38] Medellín, Pedro y Tarquino, Juan Carlos, "Elecciones Parlamentarias 2006: Primeros rasgos del cambio en la política", en Losadan Rodrigo y Muñoz, Patricia (coords.), *Las elecciones del 2006*

El analista Bruce Mac Master sostiene que, "cuando alguien diferente al Estado decide hacer un aporte a una campaña política lo hace por una de dos razones: la primera sería la simple *convicción*, apoyo a quien mas le conviene al país; la segunda es por *conveniencia*, lo apoyo porque es conveniente para mis intereses".[39] Pero agrega que, "éstos argumentos parecen válidos para los ciudadanos, mas no para las empresas y corporaciones. Dado que las empresas y corporaciones no tienen convicción política, como sí los ciudadanos, la única razón por la que pueden hacer aportes a campañas políticas es entonces la conveniencia. El anterior, sí que es entonces un terreno que podría estar cruzando las fronteras de toda ética".[40] En parte, esta posición coincide con la esbozada por la Corte Constitucional en sentencia C 1153 de 2005, que prohibió terminantemente a los candidatos presidenciales recibir aportes de personas jurídicas, por no ser éstas sujetos de derechos políticos.

Aunque no existe unidad de criterios en torno a si la financiación preponderantemente estatal es o no beneficiosa para la democracia, lo cierto es que en las pasadas elecciones presidenciales facilitaron la participación de otros candidatos diferentes al candidato en funciones presidenciales.

En respuesta a uno de los más graves escándalos presentados en el Distrito Especial de Bogotá, conocido como el "carrusel de la contratación" y con el fin de evitar que los contratistas del Estado sigan financiando campañas políticas, el Ministro del Interior ha presentado ante el Congreso de la República un Estatuto Anticorrupción que entre otros, prohíbe "que aquellas personas que financien campañas políticas puedan contratar con el Estado". Este punto ha desatado una fuerte polémica en el seno de dicha corporación, en la cual se le han introducido algunas modificaciones y ya en la recta final del proyecto se ha establecido que "solo las empresas contratistas que deriven mas del 50% de sus recursos de negocios con el Estado quedarán impedidas para hacer aportes de campañas".

*en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, 2007, p. 14.

39 *Revista Dinero*, Noviembre 27 de 2009, ¿Puede el sector privado hacer aportes a campañas o participar en política? Bruce MacMaster, p. 52.

40 *Idem*.

## XII. Escándalos referidos a la vinculación del financiamiento de los partidos políticos con el narcotráfico o actividades ilícitas

El financiamiento de la política no ha sido un asunto de alto interés para los políticos u otros actores públicos, prueba de ello es que han pasado más de 5 años desde la expedición del A. L No. 01 de 2003 que ordenó al Congreso la expedición de una ley que reglamentara la financiación de las campañas electorales que se realizaran con posterioridad a dicha reforma y aún no ha sido posible lograrla. Y ello ocurre a pesar de los frecuentes escándalos que suscitan las denuncias en torno a la financiación con dineros de origen ilícito de las campañas políticas tanto regionales como nacionales.

La década del 90 se caracterizó por el auge inusitado de la actividad del narcotráfico y la consolidación de los carteles de Cali y Medellín, los cuales terminaron permeando a todos los estamentos de la sociedad y la actividad política no fue la excepción. Dado el enorme poder económico que habían adquirido, se propusieron infiltrar y capturar el poder político, para lo cual les era menester contar con políticos inescrupulosos que se pusieran a su servicio e hicieron cuanto estuvo a su alcance para lograrlo. Como lo afirma el investigador Francisco Gutiérrez:

> El cartel era un agente económico (el principal) que quería invertir dinero para obtener unos resultados políticos. Había a su vez, parlamentarios y líderes regionales y locales(los agentes) dispuestos a recibir el dinero. Diversas evidencias (Gutierrez, 2000) muestran que se orientaban a tientas, siguiendo espasmódicamente consejos de políticos en los que no confiaban. La experiencia les había demostrado que los políticos recibían el dinero con rapidez, pero después cumplían con lentitud, sobre todo cuando el riesgo (para los políticos) crecía.[41]

Claro está que, como lo sostienen Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo, investigadores de la Universidad de los Andes: ¨este vínculo no era un matrimonio feliz como inicialmente se podría pensar, sino una compleja, tensa y contradictoria relación que llevó a que terminaran destruyéndose a sí mismos. Muchos políticos tuvieron una vida o carre-

[41] Gutiérrez, Francisco, *Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002,* Grupo Editorial Norma, 2007, p. 383.

ra corta y los narcotraficantes no lograron obtener los beneficios reales esperados"[42]. La Corte Suprema de Justicia condenó a varios senadores y representantes a penas de prisión por el delito de enriquecimiento ilícito, por haber recibido dineros del "Cartel de Cali". El número de congresistas procesados por vínculos con el narcotráfico fue de 41.

No había terminado el país de reponerse de los deletéreos efectos del escándalo del proceso 8.000, cuando hizo irrupción en la escena política el fenómeno del paramilitarismo, una mezcla de narcotráfico con grupos armados al margen de la ley con derivaciones en la actividad política. A partir del año 2002 y hasta la fecha, el fenómeno de la infiltración paramilitar en las campañas políticas ha sido recurrente. Se ha entendido que el fenómeno paramilitar:

> está trazado para construir una forma de autoridad subnacional en la periferia, para desde allí negociar su ascendencia sobre la globalidad del poder del país con las elites sociales, económicas y políticas del centro. La diferencia en cuanto al alcance de los objetivos de poder implica que es suficiente con hacer elegir a políticos y funcionarios del orden nacional comprometidos con la organización, para garantizar la supervivencia de su primacía regional; básicamente que, las autoridades del centro político intervengan sobre sus medios de ejercicio del poder y sobre sus empresas criminales.[43]

El aspecto más importante de debate en nuestro país en la actualidad es el de la infiltración de dineros de origen ilícito en las campañas electorales, a través del punible y dañoso ayuntamiento de aspirantes al Congreso de la República con la estructura mafiosa del narco-paramilitarismo. Una publicación de la Corporación Nuevo Arco Iris[44] puso el dedo en la llaga, al develar el entramado de sus estrechos vínculos con líderes políticos y

[42] Ágora democrática, seminario regional: Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina. 25 y 26 de mayo de 2004. Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo, *Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?*

[43] Friedrich Ebert Stiftung en Colombia. FESCOL. Potenciales riesgos en las elecciones de octubre de 2007 a alcaldías, gobernaciones, asambleas, concejos y juntas administradoras locales. Documento preparado por Gustavo Duncan, analista y consultor de FESCOL.

[44] Corporación Nuevo Arco Iris, *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Intermedio editores, 2007.

su irrupción a la palestra política de la mano con ellos. A través de la estrategia de la captura del poder local y la configuración de "distritos electorales", a manera de nichos electorales propios, basados en la coacción y el constreñimiento al elector, se propusieron y lo lograron "consolidar mayor poder electoral"[45]. Como lo corrobora el profesor Rodrigo Lozada: "esa interferencia ha restringido gravemente el libre ejercicio de la democracia en el país… que tienen que ver no poco con el conflicto armado que vive Colombia y con la debilidad del Estado colombiano para proteger la vida y bienes de sus asociados".[46]

Dicho trabajo hace un riguroso y pormenorizado análisis regional de los registros electorales, cotejando los resultados entre unos certámenes electorales y otros, para concluir que: "…de las elecciones del año 97 en adelante, las zonas de mayor atipicidad electoral coinciden con la presencia de actores armados ilegales",[47] lo cual pone en evidencia el influjo de estos en los resultados obtenidos. Las autodenominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), no sólo no lo disimularon sino que hicieron alarde de ello. Uno de sus cabecillas, Salvatore Mancuso, no tuvo empacho en manifestar públicamente que las mismas contaban en el Congreso de la República con un 25% de los suyos,[48] mientras otro de ellos, Vicente Castaño fue más allá y aseguró que dicho porcentaje podría superar el 35%.[49] Ello dio lugar al surgimiento de unas fuerzas políticas de origen espurio, así como también a la elección de autoridades regionales y congresistas afectos a su causa, muchos de ellos sin ninguna trayectoria o reconocimiento que explicara su copiosa votación. De este modo el mapa político del país sufrió un drástico y abrupto cambio que rebasó los límites regionales, extendiéndose a toda la Nación. Esta investigación dio pie al sonado proceso de la "parapolítica", el cual fue asumido simultáneamente por razones de competencia por la Corte Suprema de Justicia en el caso de los aforados y la Fiscalía General de la Nación en los demás

45 Véase *El Espectador*, 7 de agosto de 2005.

46 *Semana*, núm. 125, 6 de junio de 2005, p. 34.

47 Se trata de pirámides financieras mundialmente conocidas como "esquema Ponzi", por su inventor, a través de las cuales se han defraudado a incautos ahorradores. En el caso colombiano, según las denuncias que son objeto de investigación de las autoridades competentes, dineros provenientes de sus captaciones ilegales contribuyeron a la financiación de campañas para la elección de algunos alcaldes y gobernadores.

48 *Noticias* 1, 1o. de octubre de 2009.

49 *Semana*, núm. 125, 6 de junio de 2005, p. 34.

casos. El acervo probatorio recaudado por los entes investigadores ha servido como auto cabeza de proceso investigativo al que han sido vinculados 80 parlamentarios elegidos para el periodo 2006-2010, 14 de ellos han sido condenados a penas privativas de la libertad e interdicción de derechos y 11 más han sido llamados a juicio.

Más recientemente, a raíz del escándalo de las pirámides,[50] la Fiscalía General de la Nación ha iniciado investigaciones sobre los presuntos vínculos de algunos gobernadores y alcaldes elegidos en octubre de 2007 con sus directivos, de quienes habrían recibido fondos para el financiamiento de sus campañas.

Últimamente se han denunciado actos de corrupción, a propósito de la asignación de recursos del programa Agro Ingreso Seguro (A.I.S.). En abril de 2007, el Congreso de la República, aprobó la Ley 1133 de 2007, por medio de la cual se entregan apoyos financieros e incentivos a los medianos y pequeños empresarios agropecuarios con miras a que aumenten competitividad frente a la apertura de mercados, Ley que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 373 del 27 de mayo de 2009. "Pero resulta que Agro Ingreso Seguro se ha concentrado en familias de gran tradición, influencia política y donantes de las dos campañas presidenciales del Presidente Uribe y de la recolección de firmas para su segunda reelección".[51] En efecto, los dineros destinados a beneficiar a los pequeños campesinos, fueron a parar a manos de grandes terratenientes del Magdalena y el Valle del Cauca que fraccionaron sus tierras para arrendárselas a su misma familia y así cada uno de los miembros del grupo familiar recibió 400 millones, llegándose a otorgar a una sola familia hasta 2 200 000 000 de pesos para riego y drenaje, como es el caso de la familia Dávila de Santa Marta. El escándalo ha sido mayor habida cuenta que muchos de los beneficiarios eran a la vez aportantes a la campaña del saliente Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, quien participó de una consulta de su Partido, el Conservador, para aspirar a ser su candidato a la Presidencia de la República.

[50] Se trata de pirámides financieras mundialmente conocidas como "esquema Ponzi", por su inventor, a través de las cuales se han defraudado a incautos ahorradores. En el caso colombiano, según las denuncias que son objeto de investigación de las autoridades competentes, dineros provenientes de sus captaciones ilegales contribuyeron a la financiación de campañas para la elección de algunos alcaldes y gobernadores.

[51] *Noticias 1*, 1o. de octubre de 2009.

El pasado 21 de febrero de 2011, la Fiscalía General de la Nación vinculó, por investigación formal a siete ex funcionarios del Ministerio de Agricultura, a quienes el pasado 5 de abril se les realizó audiencia de imputación de cargos, está aún pendiente la decisión sobre medidas de aseguramiento.[52] Por su parte la Contraloría General de la República les inició a los funcionarios encartados una investigación que podría derivar en un juicio fiscal por detrimento patrimonial al Estado, al tiempo que la Procuraduría General de la Nación hizo lo propio en el orden disciplinario.

Finalmente, el señor Registrador Nacional del Estado Civil remitió al CNE,[53] para lo de su competencia, una carta en la que le informa que el Comité Promotor de la iniciativa popular para la reelección presidencial podría haber incurrido en una infracción a las normas sobre financiación de mecanismos de participación ciudadana.[54] El magistrado, José Joaquín Vives presentó, ante la sala Plena del Consejo Nacional Electoral, el 25 de marzo de 2009 una ponencia para abrir investigación formal contra las organizaciones Primero Colombia y el Comité Promotor del Referendo encargadas de la recolección de firmas para el Referendo que pretendía la segunda reelección presidencial, pero no alcanzó el número de votos suficientes para su aprobación, razón por la cual se procedió a la designación de tres conjueces que mediante resolución núm.. 01 del 12 de noviembre del mismo año invalidó las firmas recogidas para la realización de la iniciativa, por considerar que se había violado el principio de plenas garantías consagrado en el artículo 265 de la Carta Política y formuló pliego de cargos a los promotores del referendo por violación a los topes establecidos en las Resoluciones 067 y 068 de 2008, investigación que aún cursa en el Consejo Nacional Electoral. Si se demuestra plenamente la violación a las normas sobre financiación, ello le acarrearía a la cam-

52 *El Espectador.com*, 21 de febrero de 2011.

53 Diario *El Nuevo Siglo*, 24 de noviembre de 2008, "la Carta de la Polémica" clave para el debate del Referendo. p. A-8

54 La Resolución No. 067 de 2008 del CNE fijó el monto máximo de dinero privado que podía ser gastado en mecanismos de participación del orden nacional, para el año 2008, en la suma de $334 974 388 y determinó que la suma máxima a invertir en la recolección de firmas no podía superar el 1% de dicha suma. Por su parte, el Comité Promotor del referendo presentó un informe en el que reportó un total de ingresos de $2 046 328 135 81, de los cuales, $1 416 714 893.00 fueron gastados en recolección de apoyos.

paña una sanción de multa. A su turno, la Fiscalía General de la Nación adelanta las investigaciones correspondientes.

La Corte Constitucional mediante sentencia C- 141 del 28 de febrero de 2010 declaró inexequible en su totalidad la ley 1354 de 2009 por medio de la cual se convocaba a un referendo constitucional, por vicios en su trámite, que suponen el desconocimiento de importantes principios constitucionales. La Corte se refiere expresamente a la violación de topes en que incurrieron los promotores de esta iniciativa en los siguientes términos:

> El Comité de promotores gastó una suma global que supera más de seis veces lo autorizado por el CNE. A esto se añade que recibió aportes individuales superiores hasta casi treinta veces lo permitido. Toda la actuación ha sido dirigida a burlar mandatos constitucionales y legales como también el principio del pluralismo, al permitirse contar con recursos desproporcionados para privilegiar la propuesta.[55]

## XIII. Mecanismos para promover la participación femenina desde la perspectiva del financiamiento de la actividad política

La participación política de la mujer en Colombia deja mucho que desear.[56] No obstante, que representa el 51.2%[57] de la población colombiana, se denota un escaso progreso en cuanto a su participación en las directivas de los partidos y movimientos políticos,[58] como también en su inclusión en las listas de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular.[59] Una de las causas de esta situación se encuentra en que

[55] Corte Constitucional. Sentencia C. 141 de febrero 28 de 2010

[56] El Tiempo, 25 de noviembre de 2008. "Caída de 26 puestos por diferencias salariales y menor participación en política" pág.1-2 . El Foro Económico Mundial concluyó que "Colombia pierde el liderazgo en igualdad de mujeres y hombres; pasó del puesto 24 al 50, entre 130 países observados"

[57] Censo de población 2005

[58] Véase *www.fescol.org.co/docpdf/cartillaranking.pdf*. Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos colombianos.

[59] Castro González Adriana "la participación de mujeres en el Congreso de la República 2006" En su investigación afirma que en el Senado el porcentaje de mujeres elegi-

> los partidos, más que ser intermediarios amigables de los reclamos feministas y de las mujeres, han sido espacios resistentes y hasta hostiles a la presencia femenina y a una agenda integral que promueva la ciudadanía plena de las colombianas. Esto explica por qué los vínculos que supone la representación política democrática entre iniciativas feministas y de mujeres y partidos se activan solo esporádicamente y mas a título personal que institucional.[60]

El AL Núm. 1 de 2009 estableció la equidad de género como principio rector de los partidos y movimientos políticos. El Proyecto de Ley No. 190 del senado y 092 de Cámara de 2010 que reglamenta la Reforma Política, que actualmente cumple el trámite de revisión previa ante la Corte Constitucional, dispone que las listas en las que se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta deben conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros. Establece un incentivo económico del 5% de los recursos que reciben para la financiación de su funcionamiento, para los partidos y movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. Dispone además, que los partidos y movimientos políticos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% de los aportes estatales que les correspondieren, para la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político.

Aunque es importante que los partidos y movimientos políticos incluyan mujeres en las listas, este hecho por sí solo no garantiza su elección. Es necesario implementar acciones positivas que le den sustento a una mayor participación femenina haciéndola efectiva y superando el mero formalismo.

das se mantuvo tanto en el 2002 como en el 2006 en 11.8%, contrario a lo que sucedió en la Cámara en donde el porcentaje de mujeres elegidas en el 2002 fue de 13.2% y en el 2006 bajó a 9.6%.

60 Wills Obregón, María Emma, *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970 – 2000*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2007, p. 391.

## XIV. La financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en los proyectos de ley no. 190 de senado y 092 de cámara de 2010, que reglamentan el a.l. no. 01 de 2009[61]

Los proyectos citados fueron aprobados por el Congreso de la República a finales del 2010, pero en el curso de las discusiones surgieron algunas discrepancias entre las dos Cámaras, que requirieron el nombramiento de una comisión de conciliación, que las dirimió acogiendo el texto aprobado por el Senado, el cual contempla aspectos relacionados con el financiamiento de la actividad política, inspirados en la Ley de Garantías Electorales, entre los cuales merece destacarse la fijación de límites a la financiación particular de las campañas electorales diferentes a las de presidente de la República, llenando el vacío dejado por la Ley 130 de 1994 que hacía posible que una sola persona natural o jurídica financiara *íntegramente* una campaña electoral. Este tema, unido a la enumeración de las fuentes de financiación prohibida y el establecimiento de anticipos de hasta un 80% de la financiación estatal de las consultas o las campañas que los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos (GSC) que inscriban candidatos pueden solicitar ante el CNE, son los temas rescatables de la reglamentación, que tienden a cerrar la brecha entre las campañas presidenciales y las campañas para los demás cargos y corporaciones públicas, equilibra y mejora el clima de la participación política en nuestro país, al permitir que candidatos que no poseen recursos económicos puedan acceder al anticipo para adelantar sus campañas proselitistas.

[61] La Corte Constitucional mediante sentencia núm. C-410 del 23 de junio de 2011 declaró la exequibilidad del proyecto de ley que reglamenta el A.L. núm. 01 de 2009 y el presidente de la República la sancionó el día 14 de julio de 2011, bajo el No. 1475, que inicia su vigencia a partir de esta fecha y gobernará los comicios electorales que se celebrarán el 30 de octubre en nuestro país, para elegir autoridades y corporaciones regionales. El Gobierno Nacional elevó una consulta al Consejo de Estado sobre aplicabilidad de esta ley al proceso electoral en curso, que fue absuelta mediante concepto No. 2064 de julio 27 del presente año, al cual no nos referimos en razón a que no se ocupa de temas de financiamiento. Como en esta materia la Corte Constitucional declaró exequibles todos los artículos que integran el título II de la ley, no se requiere modificar el contenido del presente escrito.

A continuación haremos una síntesis de las principales normas sobre financiamiento político y electoral contenidas en el Título II del texto conciliado, el cual consta de tres capítulos, a saber:

El capítulo I se denomina Financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos, establece que de conformidad con el Estatuto tributario, las donaciones podrán ser deducidas hasta en un 30% de la renta líquida del donante, determinada antes de restar el valor de la donación. El artículo 17 de proyecto modifica los porcentajes de distribución de los recursos de financiamiento de los partidos y movimientos políticos del artículo 12 de la Ley 130 de 1994 para incluir un 15% que se distribuirá en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de concejos municipales, un 5% en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas y otro 5% en proporción al número de jóvenes elegidos en dichas corporaciones. Se resalta la promoción de estímulos tributarios para donantes que financien partidos y movimientos políticos.

El capítulo II: De la financiación de las campañas electorales, establece los porcentajes de votación que deben obtener los partidos, movimientos políticos y GSC que inscriban candidatos, para tener derecho a reposición, así: PLURINOMINALES Cuando la lista obtenga 50% o más del umbral determinado para la respectiva corporación. UNINOMINALES: Cuando el candidato obtenga el 4% o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección. Este porcentaje se equipara al establecido por la Ley de Garantías para el candidato presidencial. ANTICIPOS: los partidos, movimientos y GSC que inscriban candidatos podrán solicitar en forma justificada ante el CNE hasta un 80% de anticipo de la financiación estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen. Aspecto muy positivo que amplía los horizontes de la participación política y que corrige la inequidad en el trato dado a los candidatos presidenciales y los demás candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular. LÍMITES A LA FINANCIACION PRIVADA: Ningún partido podrá recaudar contribuciones o donaciones individuales superiores al 10% del total de gastos que pueda realizar en la respectiva campaña. Se evita que una sola persona natural o jurídica pueda financiar íntegramente una campaña como ha ocurrido hasta hoy en nuestro país, con notable detrimento sobre la independencia y autonomía de los candidatos. LÍMITES AL MONTO DE GASTOS: Serán fijados por el CNE en el mes de enero de cada año teniendo en cuenta los costos reales de las campa-

ñas, el censo electoral y la apropiación presupuestal por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos. En el caso de listas con voto preferente el monto máximo de gastos de cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos. El CNE señalará adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas. Salvo la fijación de dicho monto en las listas con voto preferente y la fijación de un tope para los recursos que los partidos pueden invertir en una campaña electoral. Este tema se encuentra regulado de manera similar en la Ley 130 de 1994. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES: Los recursos de las campañas cuyo monto máximo de gastos sea superior a 200 SMLM originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a cargos uninominales o corporaciones públicas solo cuando se trate de listas con voto preferente. En las listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o en su defecto, por el partido, movimiento o GSC. Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada. La exigencia de nombramiento de un gerente de campaña solo se había establecido para las campañas presidenciales y en cuanto a la exigencia de la cuenta única, ya el CNE se había ocupado del tema[62], lo cual facilita la labor de revisión y control. PÉRDIDA DEL CARGO POR VIOLACIÓN A LOS LÍMITES DEL MONTO DE GASTOS: En el caso de elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley. Y en los cargos uninominales la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección, en cuyo caso la caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el CNE determinó la violación de los límites al monto de gastos. Esta determinación de competencias era indispensable, pues la falta de definición al respecto hacía imposible la imposición de dichas sanciones.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMUNES: enumera los tipos de financiación que prohíbe, a saber: Las que provengan directa o indirectamente de

62 Resoluciones 330 de 2007 y 1094 de 2009 del CNE.

gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales; las que deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público; las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto de dominio respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio; las contribuciones anónimas; las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad; los que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular; los que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un 50% de contratos o subsidios estatales que administren recursos públicos o parafiscales o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales en los juegos de suerte y azar. Estas prohibiciones de fuentes de financiación son importantes en la medida que alejan a los partidos y candidatos de injerencias nocivas y le imprimen transparencia a la financiación, preservando la autonomía e independencia de los candidatos. De las normas antes citadas, únicamente las que sean declaradas exequibles por la Corte Constitucional estarán vigentes para las elecciones regionales de octubre.

Aunque en materia de financiamiento político y electoral los proyectos de ley que reglamentan el AL Núm. 01 de 2009, constituyen un avance con respecto a las normas vigentes, resultan insuficientes los correctivos adoptados en los mismos para evitar la infiltración paramilitar en la política, porque las sanciones a los políticos deshonestos y a los partidos que los avalen quedaron sujetas a reglamentación legal. A pesar que se fijó el 1o. de agosto de 2009 como término máximo para que el gobierno nacional o el Congreso presentaran dicho proyecto, ello nunca sucedió y el que sometió el Gobierno a consideración del Congreso de la República y aprobado por este a finales del año 2010 aún no se encuentra vigente, porque está en trámite de *revisión previa* de Constitucionalidad.

Las sanciones allí contempladas para los parlamentarios, los partidos políticos y sus dirigentes *solo se pueden aplicar a futuro*. Este artículo ha desatado toda suerte de críticas y suspicacias porque se considera que de

esta manera se soslayó su aplicación inmediata a todas las investigaciones que actualmente se siguen a los parlamentarios elegidos en 2006. De este modo, como diría el poeta León de Greiff, "todo pasó, sin que pasara nada". Después de semejante escándalo suscitado por la infiltración de los dineros ilícitos en la financiación de las campañas electorales seguimos igual, toda vez que los graves hechos que motivaron estos cambios quedaron cobijados por el manto de la impunidad, por lo menos en lo que a los partidos políticos se refiere. Cabe advertir que en lo concerniente a las sanciones de tipo penal es entendible que éstas se rijan por la ley vigente al momento de la comisión del hecho punible, no así en lo que hace relación a las sanciones electorales aplicables a los partidos y movimientos políticos. En efecto, la Reforma Política de 2009 se aplicó por primera vez en las elecciones de Congreso de 2010 y ya la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia acaba de iniciar una investigación previa por presunta corrupción electoral en Córdoba contra tres senadores de ese departamento, elegidos para el período 2010-2014 y se han denunciado graves amenazas de infiltración de bandas criminales emergentes BACRIM, en las elecciones territoriales de octubre próximo. Es de esperar que, una vez entre en vigor esta ley, los partidos políticos actúen con mayor responsabilidad y recato a la hora de avalar candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular, habida cuenta que cualquier transgresión a lo dispuesto en el Acto legislativo en mención les acarreará consecuencias que pueden ir hasta la pérdida de la personería jurídica. Enhorabuena!

## XV. Bibliografía

Abello, Silvia y Lina, Duque, *Financiación de los partidos políticos,* Tesis de Grado, Pontificia Universidad Javeriana, 1998.

Beccassino, Ángel, *La Nueva Política. El entorno y la comunicación electoral*, Grijalbo Bogotá, 2008.

Cepeda Ulloa Fernando, *Financiación de Campañas Políticas*, Bogotá, Planeta Colombiana editorial, 1997.

Cepeda Ulloa Fernando, *Corrupción y Gobernabilidad*, Bogotá, 3R editores, 2000.

Correa Olarte, María Eugenia y Cañón Murillo, Nicolás, *Análisis comparativo de las elecciones presidenciales y de congreso de 2002 y*

*2006 y de los partidos políticos en relación con el impacto de la reforma política de 2003*, Universidad La Gran Colombia.

DE LA CALLE LOMBANA, Humberto, *Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia. La Financiación de la Política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Pilar del Castillo. Daniel Zovatto, Editores, 1998.

———, *El régimen legal de los partidos y movimientos políticos en Colombia*, Ministerio del Interior, Bogotá, 1992.

GAITAN PUENTES, Luis Francisco, El lavado de activos en el financiamiento de las campañas electorales en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Especialización en Auditoría Forense, Facultad de Contaduría Pública. 2008.

GIRALDO, Fernando et al., *Atlas sobre elecciones presidenciales, 1974-2002*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2004

GUTIÉRREZ Francisco, *Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Bogotá, Norma, 2007.

GUTIÉRREZ, Francisco *et al.*, *Degradación o Cambio. Evolución del Sistema Político Colombiano*, Bogotá, Norma, 2002.

HOSKIN, Gary y GARCIA SÁNCHEZ, Miguel (comps.), *La Reforma Política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?,* Universidad de los Andes, marzo de 2006.

LOSADA, Rodrigo y MUÑOZ YI Patricia, *Las elecciones de 2006 en Colombia. Una mirada desde la Reforma Política de 2003*, Pontificia Universidad Javeriana, 2007.

LOSADA, Rodrigo, *Implicaciones electorales de la reinserción política de las autodefensas en Colombia*, Pontifica Universidad Javeriana, febrero de 2006.

MAYORGA, García Fernando, *Ley 130 de 1994,* Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1996.

MEDELLÍN Pedro *et al.*, *Balance electoral 2006. La consolidación del personalismo presidencialista*, Fundación Ortega y Gasset, 2006.

NACIONES UNIDAS, DAE, Registraduría Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, UNDP Colombia, *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*. Tomos I y II, Editora Guadalupe Bogotá, 1998.

PIZARRO LEÓN GÓMEZ, Eduardo, *El financiamiento de las campañas electorales en Colombia. Reforma Política y Paz*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1998.

RESTREPO HERRERA, Nydia y SÁNCHEZ DE ALFONSO, Clelia América, *Financiación de Partidos Políticos y Campañas Electorales*, X Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, Lima, Perú, 28 al 30 de enero de 2003.

RINCÓN, Omar *et al.*, *Opinión Pública, encuestas y medios de comunicación –El caso del 8.000-,* Bogotá, FESCOL y Centro de Estudios de Periodismo Universidad de los Andes, 1997.

TAMAYO, Martha Lucía, *Vote bien*. *ciudadanía@transparenciacolombia.org.co*

WILLS Obregón, María Emma, *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia. 1970 – 2000*, Norma, 2007.

RESTREPO LONDOÑO Diego y RENDÓN OSPINA, Sandra, "Efectos sobre los partidos y el sistema electoral", en "*Efectos políticos y económicos de la financiación Estatal de los partidos políticos y las campañas electorales*", Documento Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Justicia y Seguridad, Bogotá, 1995.

ROLL, David y Grupo de Investigación de Partidos Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, *Democracias Prepago?,* Bogotá, Digiprint Editores, 2010.

SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, "La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. El caso colombiano", *Revista de Derecho Público,* Universidad de los Andes, núm. 9, septiembre de 1998.

ZOVATTO Daniel y DEL CASTILLO, Pilar, *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998.

# LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA

Luis Antonio Sobrado González

Sumario: I. *Financiamiento público directo*. II. *Contribuciones, donaciones o aportes privados*. III. *Medios de comunicación colectiva: acceso, encuestas y uso de recursos públicos*. IV. *Control y sanciones*. V. *Experiencia, lecciones aprendidas y reforma electoral*. VI. *Referencia bibliográfica*.

Costa Rica fue el segundo país de América Latina en introducir el financiamiento público de los partidos políticos, lo que se produce en 1956 con la reforma del artículo 96 constitucional dispuesta por ley n.° 2036 de 18 de julio;[1] momento a partir del cual se prevé que el Estado reembolse, luego de celebrados los respectivos comicios, "los gastos en que incurran los Partidos Políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo".

Esa enmienda constitucional en su momento se justificó alegando que el subsidio era necesario para paliar la influencia en la política de los grupos de poder económico y para garantizar la equidad de la contienda electoral. El mecanismo resultante –que tiene como antecedente la legislación promulgada en 1954 que ordenó el pago de las deudas contraídas por los partidos contendientes en la elección del año anterior y de acuerdo a la votación obtenida en la misma– vino a sustituir la vieja práctica, prohibida por el Constituyente de 1949, de cancelar las deudas del partido triunfante mediante deducciones salariales a los funcionarios públicos.[2]

[1] Uruguay lo había hecho en 1928.

[2] "Ya en 1910, durante la primera administración de don Ricardo Jiménez, el partido triunfante emitía una circular dirigida a los empleados públicos con el fin de que autorizaran la deducción de parte de su salario para cancelar las deudas contraídas por el partido durante la campaña electoral. Con algunos altibajos la práctica devino en norma,

Otras reformas al mismo numeral constitucional de gran relevancia fueron las operadas por las leyes núms. 4765 y 7675 de 17 de mayo de 1971 y 2 de julio de 1997, respectivamente.

La reforma de 1971 autorizó la "financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos", lo que "… transformó la naturaleza de la subvención de ser un reembolso post-electoral a ser, en lo fundamental, un instrumento de financiamiento preelectoral".[3] No obstante, en atención a vicios acaecidos en la tramitación de esa enmienda constitucional, la innovación fue eliminada 20 años después por la sentencia núm. 980-91 de la Sala Constitucional.

La reforma constitucional de 1997 tiene, en este ámbito, una triple importancia. En primer lugar, restauró el adelanto parcial de la contribución estatal. En segundo término, dispuso que esa contribución no sólo se destinara a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, sino también a satisfacer sus necesidades de capacitación y organización política. Por último, originó la regla constitucional según la cual las contribuciones privadas a los partidos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

En la actualidad el tema del financiamiento partidario está regulado en el artículo 96 de la Constitución Política y en el Código Electoral recientemente promulgado por ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009 (CE); cuerpo legal que contiene un capítulo sexto en su título tercero (artículos 86 a 135) denominado "*Régimen económico de los partidos políticos*", resultando también relevantes sus numerales 52, 136 a 140, 273 a 276, 283 a 289, 296, 299 y 300, así como sus "transitorios" primero, tercero, cuarto y sétimo.

En Costa Rica, de acuerdo con ese marco normativo, rige el modelo mixto de financiamiento de los partidos políticos. Sus patrimonios se alimentan entonces de:

siendo finalmente extirpada del sistema mediante la escueta declaración aprobada por los constituyentes de 1949: *Artículo 96.- El Estado no podrá hacer ni permitir que se haga deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas*" (Kevin Casas, "Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos"; en: *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, San José, Universidad de Costa Rica, 2001, p. 308-309).

[3] *Ibidem,* p. 309 .

- Las sumas que perciban a título de contribución estatal, que es la forma en que se denomina el financiamiento público directo.
- Las contribuciones, donaciones o aportes de sus miembros y simpatizantes.
- Los "bienes y los recursos que autoricen sus estatutos y no prohíba la ley" (artículo 86 del CE), dentro de los que podrían contemplarse los derivados de cualquier negocio jurídico o actividad económica privada de carácter lícito (así precisado en la resolución núm. 2476-E-2003 del TSE).[4]

En seguida se analizará de manera separada el régimen de la contribución estatal y el de las contribuciones, donaciones o aportes particulares.

Antes de ello, sin embargo, conviene dejar establecidos dos asuntos de importancia.

En primer lugar, que en la legislación costarricense no existen "*franjas electorales*", es decir, transmisión gratuita de mensajes políticos de los partidos políticos. Tampoco topes o límites a los gastos de campaña; ciertamente existen restricciones sobre las erogaciones de este tipo susceptibles de reembolso estatal, como veremos, pero nada impide que se efectúen con cargo al financiamiento partidario privado.

En segundo lugar, que el único mecanismo de financiamiento público indirecto previsto consiste en que los entes públicos pueden facilitar, en

[4] La presente resolución y las demás que se citan en este trabajo pueden ser consultadas en el sitio web del TSE (*www.tse.go.cr*). Éstas cobran gran importancia en la realidad política y normativa costarricense, de modo general, dada la singular potencia hermenéutica de la que goza el TSE, el cual produce jurisprudencia electoral no sólo a partir de las interpretaciones legales reiteradas y concordantes que –expresadas a modo de *ratio decidendi*– surjan del conjunto de sentencias que dicte para resolver las controversias electorales (concepto tradicional de jurisprudencia). La jurisprudencia electoral costarricense también nace de las declaraciones interpretativas formuladas por el TSE al margen de cualquier controversia concreta y cuyo valor es similar a la "interpretación auténtica" de origen parlamentario; es decir, producen una doctrina legal sin necesidad de reiteración de pronunciamientos y que resulta vinculante *erga omnes* desde su adopción. Así sucede porque, al momento de reconocerle la Constitución a la Asamblea Legislativa la potestad de interpretar auténticamente la ley, se aclara: "salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones" (art. 121); restricción parlamentaria que cobra sentido a la luz del artículo 102, inciso 3), constitucional, que encomienda a ese Tribunal "Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral". De conformidad con el artículo 12 inciso c) del CE, dichas declaraciones interpretativas proceden a solicitud del comité ejecutivo superior de los partidos políticos e, incluso, en forma oficiosa.

cualquier tiempo, sus instalaciones para las actividades de los partidos, previa comunicación al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) (artículo 137.g del CE).

## I. Financiamiento público directo

En Costa Rica existe un régimen constitucional relativo al financiamiento público directo de los partidos políticos, que se complementa con otro de raíz exclusivamente legal y que permite subvencionar su participación en las elecciones municipales.

### 1. *Régimen constitucional*

Las reglas fundamentales del financiamiento público de los partidos políticos, que en el medio costarricense se denomina contribución estatal, aparecen consignadas en el numeral 96 de la Constitución Política.[5]

De acuerdo con este mandato constitucional, son *sujetos del financiamiento público* únicamente los partidos políticos de carácter nacional

[5] "Artículo 96.- El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores políticos para el pago de deudas políticas. El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año trasanterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros. 2. Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participaren en los procesos electorales señalados en este artículo y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado. 3. Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley. 4. Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley. La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa".

y provincial; es decir, están excluidos del mismo los inscritos a escala cantonal,[6] así como los candidatos, los legisladores y cualquier otro sujeto u organización.

En cuanto al *momento del desembolso*, es de señalar que los recursos se giran una vez cada cuatro años, después de que concluyan las elecciones de presidente de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa —que se celebran concurrentemente el primer domingo del mes de febrero respectivo—; dineros que los partidos perciben a título de reembolso de los gastos que hayan efectuado con motivo de su participación en el proceso electoral, a partir de la convocatoria y hasta 45 días naturales después de celebrada la elección. Esta regla se matiza, empero, de dos maneras:

- La Constitución Política, en el numeral citado, consagra el *derecho de las agrupaciones partidarias a que se les adelante parcialmente la contribución estatal*. Con fundamento en ello, el CE estipula en sus artículos 96 a 98 que, del monto total de esa contribución, se destinará un 15% para el financiamiento anticipado, que se distribuye entre los partidos nacionales (un 80%) y entre los provinciales (el restante 20%) en sumas iguales dentro de cada categoría. Los partidos podrán retirar esos recursos a partir de la presentación de sus candidaturas para ser inscritas, siempre y cuando rindan previamente garantías líquidas suficientes y hayan cumplido con el deber que establece el artículo 135 del CE de publicar anualmente sus estados financieros y la lista de sus contribuyentes (así interpretado por acuerdo del TSE adoptado en el artículo 4o. de la sesión núm. 89-2009). Aquellos partidos que no superen el umbral constitucionalmente dispuesto deberán devolver el adelanto; también tendrán que reintegrar los excedentes los partidos cuyo derecho resulte inferior a lo adelantado.

[6] "Los partidos políticos tendrán carácter nacional cuando se inscriban para la elección a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, a una asamblea constituyente, la elección de diputadas y diputados o los cargos municipales en todo el territorio nacional. Los partidos políticos tendrán carácter provincial cuando se propongan intervenir solamente en la elección de diputadas y diputados o cargos municipales de la provincia. Los partidos políticos tendrán carácter cantonal cuando se inscriban únicamente para participar en la elección de cargos municipales del cantón. El partido político inscrito a escala nacional se entenderá que lo está a escala provincial y cantonal en todas las provincias y cantones del país." (art. 51 del CE).

- Las agrupaciones políticas deben predeterminar en sus estatutos lo que destinarán de la contribución estatal para cubrir sus gastos de capacitación y organización política en periodo no electoral. Una vez concluida la elección de presidente de la República y diputados a la Asamblea Legislativa y establecido —a la luz de sus resultados— el monto global de contribución estatal que corresponde a cada partido, la suma correspondiente a capacitación y organización política —según resulte de aplicar la predefinición estatutaria— constituirá una *reserva* para cubrir sus gastos futuros por esos conceptos, a liquidar sucesiva y trimestralmente (artículos 52. p, 89, 95, 107 y "transitorio" cuarto).[7]

El *monto máximo a distribuir* entre ellos es el equivalente al 0,19% del producto interno bruto (PIB) del año trasanterior a la celebración de la elección correspondiente, aunque la ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.[8]
El TSE, tan pronto declare la elección de diputados, debe distribuir ese monto entre los distintos partidos con derecho a la contribución estatal; habrá de utilizar, como único *criterio de distribución*, la fuerza electoral de cada una de esas agrupaciones políticas, según lo preceptúa el artículo

[7] El nuevo CE introduce, en este terreno, un importante cambio de modelo consistente en un esquema de financiamiento permanente de los gastos de capacitación y organización política; con ello sustituye el modelo anterior, bajo el cual las erogaciones de este tipo producidas durante todo el cuatrienio previo se liquidaban conjuntamente con el gasto electoral, luego de la elección presidencial y de diputados. De ahí que el "transitorio" cuarto del CE establece un régimen de transición en los siguientes términos: "La liquidación establecida en este Código, que deberán presentar los partidos con derecho a la contribución estatal, de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política, correspondiente a la campaña política 2006-2010, incluirá un apartado con la liquidación de los gastos de capacitación y organización política que hayan efectuado con posterioridad al día inmediato siguiente a aquel en que entregaron al TSE la liquidación final de la campaña anterior y hasta la fecha de convocatoria a las elecciones para presidente y vicepresidentes que se celebrarán en el año 2010".

[8] La Asamblea Legislativa, en ejercicio de esa atribución, dispuso por ley n.° 8119 de julio de 2001 que para las elecciones de 2002 la contribución no podría exceder el 0,10% del PIB; con motivo de las elecciones de 2006, momento en que ya no regía esa disminución transitoria, el monto quedó fijado en la suma de ₡ 13.956.101.540 (US$ 24 millones, aproximadamente, al tipo de cambio actual). Para las elecciones de febrero de 2010 y en conformidad con el "transitorio" primero del CE, el porcentaje será de un 0,11 del PIB, que equivale a ₡ 17.174.926.340 (alrededor de US$ 29 millones).

90 del CE.[9] La cifra resultante será el monto máximo que cada uno de los partidos podrá obtener a título de reembolso de sus gastos, del que el TSE ordenará en esa misma oportunidad retener la suma equivalente a las deudas que tengan pendientes con la seguridad social (sentencia núm. 4114-E8-2009).

Las siguientes son las *condiciones* para que los partidos nacionales y provinciales puedan acceder a la contribución:

- Que participen en la elección de presidente de la República o de diputados a la Asamblea Legislativa.
- Que superen el umbral constitucional.
- Que comprueben, con posterioridad a la elección, sus gastos ante el TSE; sólo se les reconocerán las erogaciones legalmente justificables que puedan demostrar como efectivamente producidas.
- Que previamente hayan fijado en sus estatutos el porcentaje de la contribución estatal que destinarán a capacitación y organización política (sentencia núm. 1257-P-2000).

El segundo inciso del artículo 96 constitucional establece el *umbral* necesario para tener derecho a la contribución. Éste consiste en haber obtenido al menos un 4% de los sufragios válidos para la elección presidencial o de diputados, a nivel nacional o provincial, o haber elegido por lo menos un diputado.[10]

[9] "… El TSE, tan pronto declare la elección de diputados, dispondrá, por resolución debidamente fundada, la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él. El Tribunal determinará la distribución, siguiendo el procedimiento que se describe a continuación: a) Se determinará el costo individual del voto; para ello, el monto total de la contribución estatal se dividirá entre el resultado de la suma de los votos válidos obtenidos por todos los partidos políticos con derecho a contribución, en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa. b) Cada partido podrá recibir, como máximo, el monto que resulte de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos válidos que obtuvo en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, o por lo que obtuvo en una u otra elección, si solo participó en una de ellas, deduciendo de esta los montos que se hayan distribuido a título de financiamiento anticipado caucionado.".

[10] De acuerdo con la sentencia n.° 591-E-2002 del TSE, el partido de carácter nacional –con independencia de los votos obtenidos– también supera ese umbral si obtiene un diputado (la literalidad de la norma conducía a entender que ese supuesto sólo era aplicable a los partidos provinciales); también interpretó, mediante resolución n.° 1297-E-

El *trámite* para percibir la contribución estatal arranca con la liquidación de gastos que los partidos con derecho a ella deben presentar al TSE dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la declaratoria de elección de diputados, refrendada por un contador público autorizado que se haya previamente registrado ante la Contraloría General de la República (CGR). Conforme lo adelantábamos, en lo que atañe a la reserva resultante para sus erogaciones futuras de capacitación y organización política, las liquidaciones deben ser trimestrales.

La evaluación de las liquidaciones la realiza el TSE sobre la base de la documentación aportada por los partidos, a saber: *a*) certificación de ese contador sobre los gastos partidarios y su informe sobre los resultados del estudio que efectuó para emitir tal certificación y sobre las correspondientes recomendaciones de control interno, y *b*) comprobantes, facturas, contratos y demás documentos que respalden la liquidación presentada. Los documentos suscritos por el contador sustentarán las respectivas resoluciones del TSE ordenando los pagos —salvo que deban retenerse en todo o en parte por algún motivo—,[11] que habrán de dictarse dentro del plazo de 15 días hábiles; sin embargo, si existiera algún motivo que haga presumir la no conformidad de los gastos liquidados, el TSE podrá ordenar la revisión de los documentos señalados en el inciso b anterior (artículo 103 a 107 del CE).

La Tesorería Nacional, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, deberá entregar lo que corresponda a cada partido o sus cesionarios.

Sobre esto último cabe aclarar que los partidos podrán ceder —total o parcialmente— su derecho eventual a esa contribución, como fórmula financiera para obtener anticipadamente recursos privados para atender sus gastos ordinarios o de campaña. Dicha cesión se efectúa mediante la emisión de certificados partidarios que las agrupaciones políticas —a cambio de un descuento—[12] negocian con cualquier persona costarricense interesada o utilizan como instrumento de pago de gastos admisibles;

2006, que el partido nacional que, sin alcanzar ese 4% en la votación general, lo superara en alguna o algunas provincias, tendría derecho a la contribución estatal proporcionalmente a su resultado electoral en esa o esas circunscripciones específicas.

[11] A los motivos de retención ya apuntados, cabe agregar que el artículo 300 del CE establece que podrá también retenerse hasta un 5% de esa contribución cuando el partido correspondiente no haya saldado la multas que previamente se le impongan.

[12] Ese costo financiero puede ser amparado a la contribución estatal hasta una tasa máxima del 15%.

también pueden servir como garantía de operaciones crediticias con los bancos. Si la contribución a que finalmente tenga derecho un partido no alcanzare para cubrir el pago de esos certificados su valor disminuirá proporcionalmente. Es posible colocar varias emisiones, pero únicamente si queda cubierta en su totalidad la primera emisión procederá el pago de la segunda, en forma proporcional si fuera el caso; regla que regirá en el caso de que se hagan terceras o más emisiones. Las emisiones de los certificados, así como la verificación de operaciones crediticias respaldas por aquéllos, deben ser comunicadas al TSE (artículos 115 a 119 del CE).

En punto a los *tipos de gasto susceptibles de reembolso estatal*, el mismo artículo 96 constitucional y el numeral 92 del CE disponen que la contribución estatal se destinará, en primer lugar, a cubrir los *gastos que genere la participación de los partidos políticos en los comicios presidenciales y diputadiles*, a partir de su convocatoria y hasta 45 días naturales después de celebrada la elección.[13]

En segundo lugar, la contribución también se dirigirá a satisfacer las necesidades partidarias de *capacitación* y *organización política*[14] en pe-

[13] El artículo 94 del CE define las modalidades de este tipo de gasto del siguiente modo: "**a)** La propaganda, entendida como la acción de los partidos políticos para preparar y difundir sus ideas, opiniones, programas de gobierno y biografías de sus candidatos a puestos de elección popular, por los medios que estimen convenientes. **b)** La producción y la distribución de cualquier signo externo que el partido utilice en sus actividades. **c)** Las manifestaciones, los desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas, parques u otros sitios públicos. **d)** Las actividades de carácter público en sitios privados. **e)** Todo gasto operativo, técnico, funcional y administrativo, dirigido a la preparación y ejecución de las actividades necesarias para la participación en el proceso electoral.".

[14] El artículo 93 del CE enlista así los gastos de esta naturaleza: a) Organización política: comprende todo gasto administrativo para fomentar, fortalecer y preparar a los partidos políticos para su participación de modo permanente en los procesos políticos y electorales. b) Capacitación: incluye todas las actividades que les permiten a los partidos políticos realizar la formación política, técnica o ideológico-programática de las personas, así como la logística y los insumos necesarios para llevarlas a cabo. c) Divulgación: comprende las actividades por medio de las cuales los partidos políticos comunican su ideología, propuestas, participación democrática, cultura política, procesos internos de participación y acontecer nacional. Incluye los gastos que se generen en diseñar, producir y difundir todo tipo de material que sirva como herramienta de comunicación. d) Censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión: se refieren a las actividades dirigidas a recolectar, compilar, evaluar y analizar la información de interés para el partido; confeccionar padrones partidarios; realizar investigaciones socioeconómicas y políticas sobre situaciones de relevancia nacional o internacional, así como realizar sondeos de opinión. Lo anterior sin perjuicio de que vía reglamento se regulen nuevas situaciones

ríodo no electoral, mediante la constitución de una reserva para afrontar gastos futuros en este terreno, que serán objeto de reembolso mediante ulteriores liquidaciones trimestrales. Según se adelantaba, corresponde a los propios partidos fijar anticipadamente en sus estatutos los porcentajes que destinarán a cada uno de estos rubros (art. 96 de la Constitución y 52.p del CE); fijación que condiciona el acceso a la contribución estatal del período respectivo.

Los gastos de *capacitación* deben destinarse, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de igualdad efectiva; al momento de presentar la liquidación para acceder al reembolso estatal los partidos políticos deben adjuntar una certificación de contador público autorizado que así lo acredite, porque de lo contrario no se autorizará pago de monto alguno por ese concepto en particular (artículo 103 del CE).

Cabe resaltar que, dentro de los gastos justificables bajo el rubro *organización política*, están naturalmente comprendidos aquellos que se produzcan con motivo de los procesos internos de los partidos tendientes a designar sus candidatos, ya sea por medio de "*convenciones*" o cualquier otro que se determine al efecto. Se aclara que corresponde a cada partido determinar estatutariamente la forma de escogencia de sus candidatos, aunque las designaciones requerirán la ratificación de su asamblea superior, salvo que se trate de convenciones para elegir candidato presidencial, en cuyo caso la voluntad mayoritaria de ese proceso se tendrá como firme (artículo 52.k del CE).

El siguiente cuadro refleja las sumas relativas a la contribución estatal durante los dos últimos periodos y detalla el monto máximo que cada formación política obtuvo en proporción a su fuerza electoral, las sumas liquidadas y las finalmente aprobadas:

que se enmarquen dentro del concepto comprendido por gastos justificables en la presente Ley.".

Cuadro 1*
*Contribución estatal de los periodos 1998-2002 Y 2002-2006***

| PARTIDO | 1998-2002 | | | 2002-2006 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Tope máximo | Liquidado | Aprobado | Tope máximo | Liquidado | Aprobado |
| Liberación Nacional | ₡1 501 552 | ₡2 708 140 | ₡1 501 552 | ₡5 881 823 | ₡4 980 940 | ₡3 802 653 |
| Acción Ciudadana | ₡1 243 395 | ₡456 277 | ₡354 313 | ₡4 949 243 | ₡1 830 540 | ₡1 510 518 |
| Unidad Social Cristiana | ₡1 765 623 | ₡2 254 075 | ₡1 649 844 | ₡862 562 | ₡1 292 128 | ₡655 706 |
| Movimiento Libertario | ₡284 209 | ₡0 | ₡0 | ₡1 339 497 | ₡1 461 712 | ₡799 310 |
| Renovación Costarricense | ₡120 310 | ₡375 875 | ₡89 257 | ₡183 796 | ₡203 341 | ₡178 295 |
| Restauración Nacional | | | | ₡154 323 | ₡146 547 | ₡47 011 |
| Unión Nacional | | | | ₡313 594 | ₡411 873 | ₡313 594 |
| Unión Agrícola Cartaginesa | | | | ₡44 057 | ₡57 408 | ₡0 |
| Accesibilidad Sin Exclusión | | | | ₡120 471 | ₡96 773 | ₡69 000 |
| Frente Amplio | | | | ₡83 241 | ₡79 062 | ₡76 376 |
| Guanacaste Independiente | | | | ₡23 494 | ₡0 | ₡0 |
| Totales | ₡4 915 089 | ₡5 794 367 | ₡3 594 966 | ₡13 956 101 | ₡10 560 324 | ₡7 452 463 |
| Equivalente en US$*** | $8330 | $9821 | $6093 | $23 654 | $17 899 | $12 631 |

* Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE.
** Los montos se expresan en miles de colones y dólares.
*** Al tipo de cambio actual (US$ 1 = ₡ 590).

Para poner en perspectiva los anteriores montos, conviene precisar cuáles fueron los costos asociados a la organización de las elecciones generales de febrero de 2006:

| Cuadro 2*<br>Consolidado de gastos totales elecciones generales<br>Febrero 2006** | |
|---|---|
| | |
| Concepto | Monto |
| Gastos directos vinculados al proceso electoral | ₡1 302 749 738.32 |
| Gastos indirectos vinculados al proceso electoral | ₡982 400 000.00 |
| Gasto total | ₡2 285 149 738.32 |
| Equivalente en US$*** | $3 873 135.15 |
| | |
| Total de electores inscritos en el padrón | 2 550 613 |
| Costo del voto por elector | ₡895.92 |
| Equivalente en us$*** | $1.52 |
| | |
| * Fuente: TSE<br>** No incluye la contribución estatal<br>*** Al tipo de cambio actual (US$ 1 = ₡ 590) | |

El costo global que tuvo ese proceso electoral, de acuerdo con los anteriores datos, asciende a la suma de US$ 16 504 135 –US$ 6,47 por elector–, de la cual únicamente el 23.47% corresponde a los gastos de la administración electoral (US$ 3 873 135 –US$ 1.52 por elector–); el restante 76.53% (US$ 12 631 000 –US$ 4.95 por elector–) se destinó a la contribución estatal finalmente cancelada a los partidos políticos.

Por otro lado, debe advertirse que no coinciden los montos liquidados por contribución estatal —ni mucho menos los aprobados— con lo realmente gastado por los partidos durante la respectiva campaña electoral, por varios motivos. En primer lugar, la mayoría de las agrupaciones políticas nacionales y provinciales no superó el umbral para acceder a esa contribución, por lo que sus erogaciones no se reflejan en estos cálculos. En relación con los que sí lo superaron, si bien es cierto que la mayoría de los gastos corresponden a esa campaña electoral, también lo es que lo liquidado contempla gastos de organización y capacitación efectuados durante todo el periodo cuatrienal; además, diversas erogaciones de campaña electoral no figuran por distintas razones (gastos no justificables por mandato legal o reglamentario o de imposible comprobación, por ejemplo).

Los partidos deben llevar la contabilidad actualizada y sus estatutos han de contener los mecanismos que garanticen la efectiva publicidad de su información contable y financiera (artículo 86 y 52. m del CE; el anterior CE tenía los mismos preceptos). Estos mandatos, empero, han tenido hasta ahora una baja correspondencia con lo que en realidad sucede, a tal punto que muchas de las agrupaciones políticas no tienen implementado un adecuado sistema contable o del todo carecen de él. La práctica demuestra, además, que no han existido formas eficientes de divulgación y acceso público a esa información contable; situación que se espera revertir con las ambiciosas disposiciones del nuevo CE que, entre otras, obliga a los partidos a publicar anualmente sus estados financieros y su elenco de contribuyentes, que el TSE entiende como requisito para poder girar recursos de la contribución estatal.

Todo lo anterior ha hecho que resulte difícil o imposible precisar la magnitud exacta del gasto partidario en los procesos electorales.

### 2. *Régimen complementario*

En el marco de la tramitación legislativa que condujo a la aprobación del nuevo CE y por consulta presentada por los diputados que integraban la respectiva comisión parlamentaria, el TSE interpretó el artículo 96 de la Constitución Política de la siguiente manera:

> … que, aunque esta norma no contemple expresamente el financiamiento público de los gastos partidarios derivados de su participación en las elecciones municipales autónomas, ello no obsta para que el legislador reduzca el monto de contribución estatal, destinando recursos a los partidos políticos para otro tipo de actividades de interés público, por lo que sería posible que estas rebajas sirvan para financiar su intervención en las elecciones municipales, siempre que los regímenes de financiamiento público para los partidos políticos, tanto el que deriva del artículo 96 constitucional como el complementario eventualmente creado por ley, no superen en conjunto el tope definido por el citado artículo… (sentencia núm. 2887-E8-2008 del 26 de agosto de 2008).

Esto viabilizó que, un año después, el nuevo CE contenga un régimen especial de financiamiento público directo que complementa el régimen constitucional de contribución estatal mediante el subsidio de los gastos

que genere la participación de los partidos políticos en las elecciones municipales autónomas.[15]

Según se desprende de los artículos 99 a 102 del CE, el régimen complementario se ajusta a los principales parámetros del régimen constitucional, en tanto está previsto como un mecanismo de reembolso postelectoral de los referidos gastos de los partidos, en proporción a la fuerza electoral de cada uno de ellos y previa comprobación de los mismos ante el TSE; asimismo, se establece un umbral similar para acceder al financiamiento (obtener un mínimo de 4% de los votos emitidos en el cantón respectivo o elegir al menos un regidor). Sin embargo, presenta algunas importantes diferencias:

- Está exclusivamente diseñado para cubrir las erogaciones de los partidos que genere su participación en el proceso electoral municipal, a partir de su convocatoria y hasta 45 días naturales después de celebrada la elección; por tal motivo, se trata de recursos que no se pueden emplear para apoyar las actividades partidarias de capacitación y organización política.
- De ese subsidio se pueden beneficiar también los partidos de carácter cantonal.
- El monto máximo a distribuir entre el conjunto de partidos es la suma equivalente al 0,03% del PIB (art. 91 del CE).[16]
- No está previsto el financiamiento anticipado.

[15] Hasta 1998 las elecciones nacionales y las municipales se hicieron de modo concurrente, el primer domingo de febrero cada cuatro años. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el Código Municipal promulgado en 1998, los alcaldes municipales y los concejales de distrito se tornaron funcionarios de elección popular a elegir, conjuntamente con los síndicos, en una elección autónoma que, en el 2002, 2006 y 2010, corresponde verificar el primer domingo del mes de diciembre siguiente a la elección nacional. Reformas electorales ratificadas por el nuevo CE harán que, a partir del 2016, la elección municipal se celebre a mitad del período presidencial y que en ésta se designen todos los funcionarios municipales de elección popular, es decir, incluyendo a los regidores que, del 2002 al 2010, han seguido designándose conjuntamente con el Presidente de la República y los diputados de la Asamblea Legislativa.

[16] Para los que se celebrarán en diciembre de 2010 quedó fijado en ₡ 4.684.070.820 (aproximadamente US$ 8 millones).

## II. Contribuciones, donaciones o aportes privados

El artículo 96 constitucional dispone que las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley; mandato que desarrollan los numerales 120 a 135 del CE, en los términos que en seguida se explican.

La regla fundamental en este ámbito es que *únicamente están permitidas las contribuciones de personas físicas costarricenses que se efectúen en el territorio nacional, aunque sin tope o limitación en cuanto a su monto, las que deben depositarse en una cuenta corriente única destinada por el partido exclusivamente a esos fondos*.

En tal virtud están vedadas, en general, las contribuciones de *personas jurídicas nacionales* (artículo 128 del CE), así como las *contribuciones de extranjeros*, a quienes también les está vedado otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos (artículo 128 del CE). Se exceptúan las organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de la cultura, la participación política y la defensa de los valores democráticos, previamente acreditadas ante el TSE, que están legalmente autorizadas a colaborar en el proceso de capacitación de los partidos (artículo 124 del CE). Tampoco son permitidas las *contribuciones desde el extranjero*, independientemente de la nacionalidad del donante, en tanto se prohíbe canalizar aportes por medio de entidades financieras ubicadas fuera del territorio nacional (artículo 129 del CE).

Se prohíben también las *contribuciones directas a candidatos o precandidatos oficializados* de los partidos (todo aporte de ese tipo debe canalizarse por medio de la tesorería partidaria que, previo registro, la trasladará al beneficiario —artículo 125 del CE—), la *gestión paralela de contribuciones privadas* (que debe estar exclusivamente a cargo de la tesorería partidaria o de las personas autorizadas por el comité ejecutivo superior de cada agrupación para realizar actividades de recaudación de fondos —artículo 126 del CE—) y las *donaciones por interpósito mano* y las de *carácter anónimo* (cuando se pretendan hacer mediante depósito bancario, la respectiva entidad financiera debe abstenerse de acreditarlas y dar aviso inmediato al TSE, caso en el cual el organismo electoral podrá ordenar su congelamiento —artículo 122 del CE—).

Los tesoreros de los partidos políticos están obligados a *informar* al TSE, trimestralmente, acerca de las contribuciones que reciban en dine-

ro o, siendo en especie, que superaren el monto de dos salarios base; sin embargo, en el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deberán rendir informe mensual (artículo 130 y 132 del CE). Los informes deben identificar a los donantes e indicar el monto que cada uno de ellos aportó durante el periodo de que se trate, así como precisar si las contribuciones fueron efectuadas para las actividades propias del partido o para apoyar a un candidato o precandidato oficializado (artículo 133 del CE). Para poder evaluar la seriedad de los informes que se presenten, se exige a los partidos suministrar, como anexo de los citados informes, copia certificada del auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, del estado de cuenta bancaria y de los estados contables del periodo (artículo 133 del CE).

Los informes partidarios son fácilmente accesibles, puesto que se "*cuelgan*" en la página web del TSE (*www.tse.go.cr*). Además, cada partido debe publicar, durante el mes de octubre de todos los años y en un diario de circulación nacional, un estado auditado de sus finanzas, incluyendo la lista de sus contribuyentes con detalle de lo aportado por cada uno (artículo 135 del CE); según lo ya dicho, hasta que se cumpla ese mandato se podrán girar los recursos de la contribución estatal. Es oportuno agregar que, según el artículo 52 del CE, los estatutos partidarios deben contener

> … n) Las normas que permitan conocer públicamente el monto de las contribuciones de cualquier clase, que el partido reciba y la identidad de quienes contribuyan. Asimismo, se deben contemplar los mecanismos necesarios para determinar el origen, cuando así se amerite. El tesorero o la tesorera estará en la obligación de informar esos datos trimestralmente al comité ejecutivo superior del partido y al TSE. En el período de campaña política, el informe se rendirá mensualmente …"; reglas que fomentan vías adicionales para la publicidad de los informes.

En el siguiente cuadro se puede visualizar el monto total de donaciones recibidas entre abril de 2002 y marzo de 2006 por cada partido que obtuvo la contribución estatal correspondiente a ese mismo periodo; cifras que se desprenden de los reportes que hicieron esas agrupaciones al TSE.

Cuadro 3*

Donaciones reportadas de abril de 2002 a marzo 2006**

| | Colones | Equivalente en US$*** |
|---|---|---|
| | | |
| Liberación Nacional | ₡1 639 603 311 | $2 778 989 |
| Acción Ciudadana | ₡154 036 111 | $261 078 |
| Unidad Social Cristiana | ₡101 985 376 | $172 857 |
| Movimiento Libertario | ₡283 472 704 | $480 462 |
| Renovación Costarricense | ₡0 | $0 |
| Restauración Nacional | ₡0 | $0 |
| Unión Nacional | ₡100 210 378 | $169 848 |
| Unión Agrícola Cartaginesa | ₡0 | $0 |
| Accesibilidad Sin Exclusión | ₡0 | $0 |
| Frente Amplio | ₡1 948 300 | $3302 |
| Guanacaste Independiente | ₡0 | $0 |
| | | |
| Totales | ₡2 281 256 180 | $3.866.536 |

* Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE.

** Incluye únicamente a los partidos que obtuvieron contribución estatal durante el mismo periodo.

*** Al tipo de cambio actual (US$ 1 = ₡ 590).

## III. Medios de comunicación colectiva: acceso, encuestas y uso de recursos públicos

En Costa Rica no existe franja electoral gratuita, por lo que únicamente mediante pago pueden los partidos políticos transmitir propaganda por los medios de comunicación colectiva.[17]

[17] Para ofrecer una idea aproximada del costo de la propaganda mediática, conviene mencionar las tarifas promedio que los medios reportaron al TSE con ocasión de la campaña presidencial de 2006, de conformidad con el registro que lleva al efecto la Institución: a) cuña radial de sesenta segundos: ₡ 14.603 (US$ 25 al tipo de cambio actual); b) cuña televisiva de sesenta segundos en horario de 12 m.d. a 6 p.m.: ₡ 184.270 (US$ 312); y c) una página en prensa escrita: ₡ 400.125 (US$ 678).

Como ya se ha hecho mención, tampoco la ley consagra topes generales de gasto electoral para los partidos y éstos pueden hacer, en cualquier tiempo, toda clase de propaganda, inclusive electoral. Ciertamente el artículo 136 del CE estipula que

> … tienen derecho a difundir, desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta tres días antes del día de las elecciones, inclusive, toda clase de propaganda política y electoral en medios de comunicación colectiva. En cualquier momento podrán dar información política, difundir comunicados, realizar reuniones, actividades en sitios y recintos privados, sin necesidad de autorización alguna…;

no obstante, en virtud del principio *pro libertate* y por no existir norma punitiva que lo respalde, no resultaría jurídicamente admisible que el Estado invoque esta disposición para restringir la actividad propagandística más allá de los supuestos de prohibición expresamente previstos y sancionados, que son:

- Tregua electoral: Durante los tres días inmediatos anteriores y el día de las elecciones, los partidos no podrán difundir propaganda en medios de comunicación colectiva. La misma restricción rige en el periodo que va del 16 de diciembre al 1o. de enero previos al día de la elección, con al excepción de la posibilidad que tienen los candidatos presidenciales de dirigir tres mensajes navideños (artículo 136 del CE).
- Divulgación de encuestas o sondeos de opinión durante esos mismos días preelectorales, así como la difusión —en cualquier momento del proceso electoral— de encuestas o sondeos elaborados por entidades no registradas ante el TSE (artículo 138 del CE).
- Publicaciones que contengan injurias, calumnias o difamación, que son sancionables en los términos previstos en el Código Penal.
- Propaganda que, valiéndose de las creencias religiosas del pueblo o invocando motivos de religión, incite a la ciudadanía a que se adhiera o se separe de partidos o candidaturas determinadas (artículo 136 del CE).

Para que la propaganda mediática sea susceptible de reembolso estatal debe, además de no encontrarse bajo los anteriores supuestos irregulares,

cumplir dos condiciones adicionales: que se verifique dentro del período que va de la convocatoria electoral hasta cuarenta y cinco días después de las votaciones (artículo 92 del CE) y que se difunda en medios de comunicación inscritos previamente ante el TSE (artículo 139 CE).

A propósito de este último requerimiento, cabe agregar que en la solicitud de inscripción deberán indicarse las tarifas de servicio, la razón social, las calidades de quien gestione a nombre del medio y el lugar para oír notificaciones. Las empresas y los medios de comunicación inscritos deberán garantizar igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que participan en la justa electoral (artículo 139 CE).

Este mandato de trato igualitario lo ha elevado la jurisprudencia electoral a condición de principio, a partir del cual precisó, por ejemplo, que los espacios gratuitos y descuentos especiales que brinden los medios a un partido en particular constituye una modalidad de contribución o donación en su favor.[18] Bajo la misma filosofía, tanto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (resolución núm. 428-98) como el TSE (núm. 2759-E-2001), definieron que todos los candidatos presidenciales tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad, en los debates preelectorales organizados por los medios de comunicación colectiva durante el proceso electoral. No obstante, una reciente sentencia del TSE (núm. 4099-E8-2009) interpretó, a la luz de la promulgación del nuevo CE, que la obligación de considerar a todos los candidatos y partidos en los debates político-electorales, sólo rige para aquéllos que sean organizados, a partir de la convocatoria electoral, por entes públicos.

[18] El TSE, en resolución n.° 241-E-2006, sentenció: "… el otorgamiento gratuito a un partido político de una pauta, espacio o corto televisivo, radial o en periódicos, así como las "bonificaciones" o "descuentos" que a éstos se realicen y que se materialicen en una mayor cantidad de pauta publicitaria, constituyen fuentes de ingreso sujetas a las restricciones, controles y prohibiciones contenidas en el artículo 176 bis del Código Electoral, con lo cual el monto de estos aportes, por persona física o jurídica nacional, no debe superar el equivalente a cuarenta y cinco salarios base por año, estando las autoridades partidarias en la obligación de reportarlas ante este Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, se aclara que no deben considerarse como donación en especie aquellos "descuentos" o "bonificaciones" que los medios concedan a los partidos políticos como parte de una política empresarial general dirigida a dar un trato tarifario particular a aquellos clientes, de cualquier naturaleza, con un alto volumen de pauta publicitaria, siempre y cuando dicha política se traduzca en parámetros objetivos y haya sido debidamente reportada al Tribunal con motivo de la inscripción que demanda el artículo 85 del Código Electoral".

El tema de las encuestas, por su parte, está regulado en los artículos 138 y 140 del CE. De acuerdo con éstos, para llevar a cabo su actividad en el período electoral, las entidades dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral, deberán registrarse ante el TSE dentro de los 15 días posteriores a la convocatoria a elecciones.

Se prohíbe la difusión o publicación, parcial o total, por cualquier medio, de sondeos de opinión pública o encuestas relativas a procesos eleccionarios, durante los tres días anteriores al de las elecciones y el propio día, así como la divulgación —en cualquier momento del proceso electoral— de los elaborados por entidades no registradas.

Las entidades encuestadoras mantendrán en custodia y a disposición del TSE los documentos que respaldan las encuestas y los sondeos publicados durante el proceso electoral, desde el día de su publicación hasta el día siguiente a la declaratoria oficial del resultado de las elecciones. Admitida una denuncia por el TSE, los documentos originales o sus copias, certificadas por notario público, deberán ser remitidos a más tardar tres días después de realizado el requerimiento respectivo.

En punto a la publicidad gubernamental durante el periodo electoral, el artículo 142 del CE estipula:

> Prohíbese a las instituciones del Poder Ejecutivo, de la administración descentralizada y de las empresas del Estado, a las alcaldías y los concejos municipales, difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones. Quedan a salvo de esta prohibición, las informaciones de carácter técnico o científico que resulten indispensables e impostergables, por referirse a aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos esenciales o por emergencias nacionales. Las publicaciones contrarias a lo dispuesto en esta Ley harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia y beligerancia política, previa resolución del TSE.

El delito de desobediencia se sanciona con prisión de 6 meses a 3 años (art. 307 del Código Penal), a imponer por los tribunales de justicia ordinarios. No se han registrado sanciones penales de esta naturaleza durante los pasados 20 años.

Esta restricción pretende garantizar la imparcialidad de las autoridades gubernativas en los procesos electorales, que manda a observar el artículo 95 constitucional. La misma se complementa con el carácter punible

que tiene la denominada *beligerancia política* de los funcionarios públicos, en aras de no darle ventajas al partido de gobierno y de asegurar un ambiente de equidad en la contienda electoral. La *beligerancia política* comprende dos tipos de conductas prohibidas: a) *parcialidad política*: supone la utilización del cargo para beneficiar a un partido político; y b) *participación política prohibida*: la regla es que a los servidores públicos les está vedado dedicarse a trabajos o discusiones político-electorales en horas laborales, aunque para ciertos puestos se impone una prohibición absoluta de participación política, de suerte que a sus titulares únicamente les está permitido votar el día de las elecciones.[19] Estos funcionarios en particular no pueden "participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político..., colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género" (artículo 146 del CE).

Cualquier forma de *beligerancia política* se castiga con la destitución del responsable y su inhabilitación para ocupar cargos públicos por un período de 2 a 4 años —sanciones que, en cambio, aplica el TSE— (artículos 102.5 de la Constitución Política y 146 y 265 a 270 CE). Desde 1996 a la fecha el TSE ha dictado treinta y ocho sentencias en este ámbito, todas relativas a denuncias por participación política prohibida; de ese total ocho fueron condenatorias (imponiendo la destitución de cinco directivos y dos gerentes de instituciones autónomas y de un miembro de la fuerza pública, así como su inhabilitación para ocupar cargos públicos).

## IV. Control y sanciones

El control sobre el financiamiento de los partidos políticos compete al TSE, salvo la imposición de sanciones penales que es del resorte exclusivo de los juzgados y tribunales judiciales de la materia.

[19] Presidente y Vicepresidentes de la República, ministros y viceministros, miembros activos del servicio exterior, Contralor y Subcontralor General de la República, Defensor de los Habitantes y su Adjunto, Procurador General de la República y su Adjunto, presidentes ejecutivos, miembros de las juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y todo ente público estatal, oficiales mayores de los ministerios, miembros de la autoridad de policía, agentes del Organismo de Investigación Judicial, magistrados y empleados del TSE, magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes.

El TSE es un órgano creado por la Constitución Política con el rango e independencia de los Poderes del Estado y tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (artículo 9). Se desempeña simultáneamente como órgano superior de administración electoral y jurisdicción electoral, mediante actos y resoluciones que carecen de recurso (artículos 102 y 103) y, adicionalmente, se le adscribe el Registro Civil (artículo 104). Está integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por períodos de seis años (renovables), debiendo reunir iguales condiciones que los magistrados que integran la Corte. Sin embargo, desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones presidenciales, el TSE deberá ampliarse con dos de sus suplentes —también seleccionados por la Corte— para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros (artículos 100 y 101); esta ampliación se da también entre los seis meses y los tres posteriores a las elecciones municipales (artículo 13 del CE).

### 1. *Control sobre el financiamiento público*

Según hemos venido explicando, el TSE, tan pronto declare la elección de diputados, debe disponer la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él, en proporción a la fuerza electoral de cada uno de ellos. El TSE evalúa las liquidaciones que presenten los partidos y aprobará los gastos que sean legalmente justificables y que logren demostrar esas agrupaciones políticas como efectivamente gastados, siempre que no excedan el monto máximo a que tienen derecho.

El financiamiento público, según lo mencionado páginas atrás, sirve como mecanismo relevante para forzar a los partidos políticos a cumplir diversas obligaciones, a saber:

- La jurisprudencia electoral ha definido que las agrupaciones que omitan fijar en sus estatutos el porcentaje de la contribución estatal que destinarán a capacitación y organización política perderán integralmente su derecho a obtener la contribución estatal en el período respectivo (sentencia núm. 1257-P-2000).
- Los gastos de capacitación deben destinarse, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de igualdad efectiva; al momento de presentar las liquidacio-

nes para acceder al reembolso estatal, los partidos políticos deben adjuntar una certificación de contador público autorizado que así lo acredite, porque de lo contrario no se autorizará pago de monto alguno por ese concepto en particular (artículo 103 del CE).

- Para poder recibir la contribución estatal, incluyendo su anticipo, los partidos deben haber cumplido con su obligación legal de publicar, durante el mes de octubre de todos los años y en un diario de circulación nacional, un estado auditado de sus finanzas, incluyendo la lista de sus contribuyentes con detalle de lo aportado por cada uno (artículo 135 del CE); caso contrario, se retendrá todo pago hasta que se subsane esa omisión (artículo 4o. de sesión del TSE núm. 86-2009).
- En sentencia núm. 4114-E8-2009 el TSE también precisó que del monto máximo de contribución que corresponda a un partido en particular se ordenará retener, al momento de dictar la resolución que fija ese monto, la suma equivalente a las deudas que tenga pendientes con la seguridad social.
- Por último, el artículo 300 del CE establece que podrá también retenerse hasta un 5% de esa contribución cuando el partido correspondiente no haya saldado las multas que previamente se le impongan.

### 2. *Control sobre las donaciones o contribuciones privadas*

El control relativo a las contribuciones privadas corresponde del mismo modo al TSE, el cual debe llevar un registro de las mismas sobre la base de los informes periódicos que remiten los partidos políticos y a los que ya nos referimos.

Para validar los datos suministrados por los partidos y a partir del 2007, el TSE adoptó la práctica de "cruzarlos" con la información tributaria de los contribuyentes y así poder detectar donaciones por interpósita mano.

El TSE está legalmente autorizado para ordenar también auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos a efecto de verificar el respeto a los normas sobre el financiamiento privado, que podrán realizarse por medio de su departamento especializado en la materia o mediante la contratación *ad hoc* de profesionales (artículo 121 de CE).

Si con ocasión de esas tareas o por denuncia se detecta alguna irregularidad, el TSE debe comunicar lo propio al Ministerio Público (tratándose de posibles delitos) o aplicar las multas correspondientes (cuando sean "faltas electorales").

### 3. *Sanciones*

El anterior CE contenía una pobre regulación punitiva en este ámbito, lo que, aunado a los errores de tipificación penal en que incurría, tornaba de difícil aplicación las penas —ya de por sí insuficientes— que preveía. Esto pareciera explicar el hecho de que no haya sido posible ubicar ninguna sentencia penal condenatoria dictada durante las últimas dos décadas y que verse sobre ese tipo de delincuencia en particular,[20] propiciándose con ello un clima de impunidad que desacreditaba el marco legal correspondiente.

La normativa electoral que entró en vigor el 2 de setiembre de 2009 modifica sustancialmente este panorama, en tanto diversifica las sanciones, que ya no son exclusivamente penales, amplía los supuestos en que éstas caben, subsana errores de tipificación penal y procura que no exista deber a cuyo incumplimiento no esté aparejada una consecuencia sancionatoria.

El CE, en general, distingue ahora las "faltas electorales" de los "delitos electorales". Las primeras están dirigidas a sancionar los ilícitos de menor relevancia con al imposición, por parte del TSE, de multas; para determinar su magnitud se utiliza como parámetro el concepto "salario base", que "corresponde al monto equivalente al salario base mensual del "Oficinista 1" que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, aprobada en el mes de noviembre anterior a la fecha de consumación del delito" (artículo 2o. de la Ley núm. 7337 del 5 de mayo de 1993).

Los segundos, en cambio, conllevan juicio ante los tribunales de justicia ordinarios y pena de prisión, con las accesorias de suspensión de derechos políticos (si se trata de delitos con pena igual o superior a tres años de prisión y por el mismo plazo de la pena principal) e inhabilitación para ocupar cargos públicos (de dos a ocho años y si el autor del delito

[20] En oficio n.º EJ-UJ-0007-2009, fechado 27 de enero de 2009, el Lic. Román Bresciani Quirós de la Escuela Judicial hace constar que, de acuerdo con los datos de la Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial, durante el período que va de 1988 al 2008 sólo se registran cuatro sentencias por delitos electorales y únicamente una de ellas es condenatoria, resultándole imposible determinar si ésta se refiere a o no a tipos penales relativos específicamente al financiamiento de los partidos políticos.

es funcionario público y se comete con ocasión del ejercicio del cargo o valiéndose de esa condición) —artículos 282 y 283 del CE—.

Las sanciones aparejadas a las *faltas electorales* previstas en materia que interesa, son las siguientes:

*1)* A los partidos políticos:

- Multa de 2 a 10 salarios base cuando omitan llevar su contabilidad actualizada o no utilicen una cuenta única para percibir las contribuciones privadas (artículo 287 del CE).
- Multa equivalente al doble de lo recibido por una contribución irregular por tratarse de donantes que no sean personas físicas costarricenses, depositarse fuera del país o incumplir los demás requisitos establecidos sobre el particular (artículo 288 del CE).
- Multa de 10 a 50 salarios base cuando contraten propaganda para ser difundida durante los momentos de veda publicitaria (artículo 289 del CE).

*2)* Multa de 2 a 10 salarios base a los encargados de finanzas de las precandidaturas oficializadas que realicen sin autorización actividades de recaudación de fondos u omitan entregar al partido un informe de los gastos realizados durante el proceso electoral interno (artículo 287 del CE).

*3)* Multa de 2 a 10 salarios base al director o encargado de un medio de comunicación que: a) autorice o permita la difusión de sondeos de opinión o encuestas realizados por entidades no inscritas ante el TSE o que, estándolo, se verifique esa difusión durante los tres días anteriores a la elección o el propio día; o b) autorice la difusión de propaganda en momentos de tregua (artículo 286 del CE).

*4)* Multa de 2 a 10 salarios base a los bancos que permitan acreditar contribuciones anónimas (artículo 287 del CE).

*5)* Multa de 10 a 50 salarios base: *a*) a quien sea responsable de contratar o difundir propaganda ilegal o de divulgar sondeos de opinión o encuestas en los supuestos que está vedado; o *b*) a las entidades que elaboren esos sondeos y encuestas que no mantengan en custodia y a disposición del TSE los documentos que los respaldan o que no los remitan a éste cuando lo requiera (artículo 289 del CE).

En lo que respecta a los *delitos electorales* cabe detallar lo siguiente:

*1)* A los tesoreros partidarios:

- Prisión de 2 meses a 1 año cuando omitan llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos (artículo 275 del CE).
- Prisión de 2 a 4 años por percepción de donaciones ilegales, por omisión o retraso injustificado de los informes que deben rendir al TSE o los presenten incompletos, por no brindar la información requerida por el TSE o suministrar datos falsos y por no comunicar de inmediato a éste sobre contribuciones irregulares (artículo 276 del CE).
- Prisión de 2 a 6 años cuando reciban contribuciones anónimas (artículo 276 *in fine* del CE).

*2)* Prisión de 2 a 6 años al miembro del comité ejecutivo superior de un partido que tenga conocimiento de contribuciones ilegales y no lo denuncie y a cualquier autoridad partidaria que reciba contribuciones ilegales o valiéndose de una estructura paralela para evadir el control partidario (artículo 275 del CE).

*3)* Prisión de 2 a 6 años al candidato o precandidato oficializado que reciba contribuciones directamente (artículo 275 del CE).

*4)* Prisión de 2 a 4 años a quien recaude fondos para algún partido político sin autorización del tesorero (artículo 273 del CE).

*5)* Prisión de 3 a 6 años al contador público autorizado que oculte información o consigne datos falsos en los documentos de liquidación de gastos de los partidos políticos, como también cuando se rehúse a suministrar la información que le sea posteriormente requerida por el TSE (artículo 273 CE).

*6)* Prisión de 2 a 4 años a quien, sin ser persona física costarricense, contribuya a favor de los partidos o que, siéndolo, realice contribuciones directamente a candidatos o precandidatos oficializados o done a una agrupación política por medio de terceras personas, estructuras paralelas o mecanismos de gestión o recaudación no autorizados por el comité ejecutivo superior del partido. La misma pena se impondrá al extranjero que realice cualquier operación financiera relacionada con los partidos políticos (artículo 274 CE).

## V. Experiencia, lecciones aprendidas y reforma electoral

El Programa Estado de la Nación, en sus distintos informes anuales sobre el "Estado de la nación en desarrollo humano sostenible", ha analizado y dado seguimiento al fenómeno del financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. Dada la lucidez con la que evalúa la aplicación del anterior régimen legal y determina sus principales limitaciones y falencias, a continuación se reproducen sus principales conclusiones, sobre las cuales había un importante consenso nacional.

Ya el noveno informe (correspondiente al año 2002) caracterizaba este régimen legal como longevo y consolidado en algunos aspectos e incipiente y frágil en otros; siendo lo primero aplicable a las reglas de financiamiento público directo y, lo segundo, especialmente a las normas que regían el financiamiento privado.

El décimo informe (2003) formula un duro juicio sobre la dimensión aplicativa de esa vieja normativa, al destacar "… los serios problemas que ha experimentado la democracia costarricense en materia de transparencia, equidad y probidad en el manejo del financiamiento político".

Señala que el financiamiento privado "… en la práctica ha demostrado profundas debilidades en la regulación y en el marco sancionatorio", pues los partidos sólo estaban obligados a presentar reportes periódicos de contribuciones y el TSE "… no verifica su contenido, pues ha interpretado que carece de potestades legales explícitas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los informes … Los graves defectos de esta legislación quedaron manifiestos en las elecciones del 2002, cuando sus disposiciones fueron ampliamente violadas …".[21] Sobre este último particular, abunda indicando que, con motivo de ese proceso, se dio un intenso escrutinio público sobre el financiamiento político, lo que permitió detectar serias irregularidades en las que incurrieron los partidos Unidad Social Cristina y Liberación Nacional en términos de:

> … uso de redes paralelas de recaudación de fondos al margen de la estructuras partidarias formales, la omisión de reporte al TSE de las donaciones canalizadas a través de dichas redes paralelas, la recepción de donaciones de empresas e individuos extranjeros, la recaudación de donaciones por montos muy superiores al tope establecido por el CE y la inclusión de

[21] Programa Estado de la Nación, *Décimo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2004, pág. 340.

información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes.[22]

Permítaseme agregar que los defectos de tipificación de las sanciones penales previstas en el artículo 176 *bis* del CE actualmente derogado, aunados a la ausencia dentro del mismo de sanciones pecuniarias, han acarreado la imposibilidad de que, a la fecha, se castigaran esas trasgresiones.

En el duodécimo informe (2005) se constata que para el proceso electoral de 2006 no se produjo ninguna reforma del marco regulatorio del financiamiento privado "*… y ello constituye un área de preocupante debilidad de la democracia costarricense*".[23] El informe decimotercero (2006), por su parte, agrega que "*… se acorta la posibilidad de introducir reformas para el proceso electoral del 2010, lo que constituye una debilidad estratégica de la democracia costarricense*".[24]

Aún y cuando la valoración del régimen de financiamiento público es sustancialmente diverso, el mismo no estaba exento de críticas por parte del Estado de la Nación, tales como:

- Falta de cobertura de las elecciones municipales (décimo informe).
- Dado que en la venta de certificados partidarios —fórmula de financiamiento de carácter privado que, como se vio, supone la cesión anticipada a terceros del derecho eventual a la contribución estatal— priva la proyección de los votos, el acceso a esos recursos resulta extraordinariamente desigual (duodécimo informe).
- Finalmente, el informe decimotercero recoge algunas consideraciones críticas previamente formuladas por la CGR, de la siguiente manera: *a*) necesidad que el TSE asuma, en todos sus aspectos y de forma exclusiva, el control del financiamiento y cuente, al efecto, con instrumentos que le permitan realizar un seguimiento integral de la actividad financiera de los partidos, obligando a todos ellos —independientemente de que opten o no por la contribución estatal— a reportar al TSE la totalidad de sus ingresos y gastos; *b*) el

[22] *Ibidem*, p. 341.

[23] Programa Estado de la Nación, *Duodécimo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2006, pág. 266.

[24] Programa Estado de la Nación, *Decimotercer informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2007, pág. 299.

desembolso de los recursos públicos tiende a producirse con mucha tardanza (casi dos años en el último proceso electoral), por lo lento que resulta el trámite de comprobación de gastos que se realiza ante la CGR,[25] y *c*) se recomienda retornar al sistema de liquidación única, en vez de liquidaciones parciales a partir de la convocatoria electoral, pues ello conllevaría una reducción de los trámites de revisión y evita la presentación y evaluación fragmentada de los gastos.

Desde nuestro punto de vista, había que considerar otras dos importantes falencias del sistema costarricense de financiamiento público.

Éste no contemplaba, en primer lugar, mecanismos de financiamiento permanente y el desembolso postelectoral se destina, casi en su totalidad, a cancelar las deudas generadas por la campaña, lo cual contribuye decisivamente a que los partidos se desdibujen fuera de los procesos electorales dada la ausencia o insuficiencia de recursos que respalden su accionar.

Y, en segundo lugar, la contribución estatal está concebida con una fuerte dosis de inequidad. Ésta se distribuye, exclusivamente, en proporción a la fuerza electoral de cada partido y no se prevén fórmulas relevantes de financiamiento público indirecto (franjas mediáticas, por ejemplo). La situación se agravaba sensiblemente con la inaplicabilidad, antes de la reforma de 2009, del derecho de las agrupaciones a que se les adelante parte de esa contribución, lo que simultáneamente incrementaba la dependencia partidaria respecto del financiamiento privado y los grupos de interés económico.[26]

Ahora bien, el referido escándalo, suscitado a propósito de las irregularidades del financiamiento de los partidos acaecidas en el proceso electoral de 2002, dio lugar al establecimiento de una comisión legislativa especial encargada de investigarlas, generó gran atención de la prensa, preocupación de la ciudadanía y un amplio debate nacional y, por último, evidenció que la regulación legal del financiamiento era quizás el aspecto más deficitario del anterior CE.

[25] En criterio de ésta, ello se debía a que las agrupaciones políticas presentan sus liquidaciones de manera desordenada y desapegada de la normativa que rige la materia. No obstante, los partidos le achacaban la responsabilidad al órgano contralor, porque en su criterio imponía trámites y requisitos desproporcionados.

[26] Esto último es analizado en detalle y con profundidad por Casas (*op. cit.)*.

El duodécimo informe del estado de la nación incluye un "miniforo" sobre "reformas políticas y electorales" y en sus páginas 371 a 373 aborda, en particular y con base en las opiniones recabadas entre destacados analistas, el tema del financiamiento político. Su lectura permite conocer un interesante balance de sus posiciones sobre diversas oportunidades de reforma en este campo.

Ahora bien, el 19 de agosto de 2009 se promulgó un nuevo CE, después de más de una década de discusión parlamentaria que se basó en el proyecto planteado por el TSE a principios de 2001.

Esta nueva legislación electoral, que ha sustentado la elaboración del presente trabajo, dio adecuada respuesta a gran parte de las preocupaciones que existían en el país sobre esta temática y, el del financiamiento partidario, es el ámbito donde se introdujeron los cambios más sustanciales a la vieja normativa.

Como lo hemos venido evidenciando a lo largo de esta exposición, en materia de *financiamiento público* logró:

- Destinar parte de la contribución estatal para el reembolso de los gastos partidarios en los procesos electorales municipales.
- Desarrollar el derecho de los partidos a que se les adelante parte de la contribución estatal, con lo que el mandato constitucional correspondiente adquirió nuevamente eficacia.
- Simplificar los trámites de comprobación de gastos partidarios, con medidas tales como eliminar la fórmula de liquidaciones parciales y concentrar en el TSE todo lo relativo al control del financiamiento, para lo cual dispuso la creación de un departamento especializado en la materia.
- Establecer un mecanismo de financiamiento permanente para los partidos.

Sobre el *financiamiento privado*, éstas son las innovaciones más importantes:

- Se privilegia la transparencia en relación con las donaciones o contribuciones privadas, prohibiendo las que provengan de personas jurídicas nacionales; a cambio, se elimina el tope que anteriormente regía para las personas físicas costarricenses.
- Se incrementan sustancialmente las potestades de control del TSE, al que, por ejemplo, se le autoriza auditar las finanzas partidarias.

- Se perfecciona el régimen sancionatorio, dotando a las disposiciones penales de mayor amplitud y de una más adecuada tipificación que, además, se complementan con la previsión de multas que serán impuestas por el mismo organismo electoral. Con ello, se contemplan elementos disuasorios respecto del establecimiento de estructuras paralelas, la percepción directa de donaciones por parte de candidatos y precandidatos y la comisión de otras irregularidades que antes podían perpetrarse impunemente.

Aunque el cambio legislativo obtenido no es perfecto, ciertamente constituye un avance de singular magnitud. El organismo electoral costarricense asume ahora el reto de lograr una implementación satisfactoria de esa nueva plataforma normativa, que sin duda da mejores respuestas a los dilemas que plantea esa siempre compleja relación entre dinero y política. Se espera del TSE, además, que siga impulsando los cambios que nuevas realidades vayan imponiendo, en procura de continuar incrementando la calidad de la longeva democracia costarricense y de sus emblemáticos procesos electorales.

## VI. Referencia bibliográfica

La bibliografía que a continuación se enlista se limita a obras producidas en los últimos seis años y se clasifica en tres apartados: publicaciones específicas relativas al caso costarricense, tesis universitarias y estudios con perspectiva comparada.

### 1. *Publicaciones específicas sobre el financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica*

Alfaro, Sergio, "Financiación pública y concentración de poder: el caso de los partidos políticos costarricenses", *Política, dinero e institucionalidad partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, Flacso, IFE, 2003.

Arce, Gilberto E., *Economía electoral en Costa Rica*, San José, Academia Centroamericana, 2004.

Casas, Kevin, *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*, Gran Bretaña, ECPR, 2005.

FONSECA, Óscar, "Financiamiento de los gastos de los partidos políticos", *Seminario de Derecho Constitucional Electoral* (Memoria), San José, TSE, Colegio de Abogados, 2003.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL COSTA RICA, *Elecciones transparentes: una visión desde la sociedad civil, resultados del Programa Elecciones Transparentes*, San José, T.I.C.R., 2006.

2. *Tesis universitarias*

ARROYO, Marcos y SÁNCHEZ, Ólger, *El financiamiento privado de los partidos políticos y las campañas electorales en Costa Rica*, San José, Universidad de Costa Rica, 2005.

CARTÍN, Luis Fernando y CHAVES, Hazel Dayan, *El financiamiento privado de los partidos políticos en Costa Rica, mecanismos de control y fiscalización: iniciativas de Transparencia Internacional Costa Rica para su mejoramiento*, San José, Universidad de Costa Rica, 2007.

VILLEGAS, Xiomara, *El financiamiento privado de los partidos políticos y su control por parte del Tribunal Supremo de Elecciones*, San José, Universidad Fidélitas, 2005.

3. *Estudios con perspectiva comparada*

ALCÁNTARA, Manuel y BARAHONA, Elena M. (eds.), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, Flacso, IFE, 2003.

CARRILLO, Manuel *et al.*, *Dinero y contienda político electoral: reto a la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, "El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, San José, BID-IDEA-OEA-PNUD, 2004.

CASAS, Kevin *et al.*, *Dinero, política y elecciones*, San José, IIDH-CAPEL, 2003.

GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA, IDEA, 2004.

ZOVATTO, Daniel, *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, San José, Flacso, 2004.

# FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ECUADOR

Simón PACHANO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico*. III. *Experiencias y lecciones.* IV. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

Como parte del proyecto "Análisis comparado del financiamiento de los partidos políticos en América Latina: norma y práctica", el presente trabajo se propone identificar los principales componentes del marco normativo vigente en Ecuador y analizar su aplicación a lo largo del tiempo. A partir del análisis de estos elementos se busca identificar las consecuencias que han tenido las modalidades de financiamiento tanto para los partidos políticos como para la democracia.

Ecuador presenta por lo menos cuatro características que lo convierten en un caso bastante singular dentro de América Latina. En primer lugar, fue uno de los primeros países de la "tercera ola de democratización" en adoptar el financiamiento de los partidos políticos.[1] En segundo lugar, es uno de los países que con mayor frecuencia ha realizado reformas a sus normas electorales, entre las que se cuenta obviamente la referida al financiamiento.[2] En tercer lugar, ha vivido un largo periodo de inestabilidad política, en el que han sido derrocados tres presidentes, lo que ha tenido profundas consecuencias en el plano institucional. Finalmente, ha visto derrumbarse el sistema de partidos que tuvo vigencia por más de dos décadas, con el consecuente impulso a los liderazgos personalistas y el

[1] Uruguay (1928), Costa Rica (1956), Argentina (1957) y México (1974) fueron antecesores en la inclusión del financiamiento de los partidos en sus respectivas legislaciones.

[2] En este periodo han sido promulgadas dos constituciones (1998 y 2008), que a la vez han obligado a cambiar o por lo menos a adaptar la legislación vigente. Pero, independientemente de estos eventos especiales, desde 1983 se ha producido una constante tendencia de reformas políticas que han erosionado la estabilidad institucional (al respecto véase Pachano, 2007).

apoyo electoral a personajes ajenos a la política (*outsiders*). Todos estos elementos han condicionado tanto el contenido como la aplicación de las normas de financiamiento de las organizaciones políticas.

El trabajo está organizado en tres secciones. La primera describe y analiza el marco jurídico que rige al financiamiento de los partidos políticos. En esta se pretende dar respuesta a una de las preguntas centrales de la investigación, que indaga sobre las causas que llevaron a elegir las modalidades adoptadas. Asimismo, en esta sección se hace un breve recuento de las reformas realizadas desde la promulgación de la primera norma al respecto. En la segunda sección se aborda la aplicación de las normas. El interés básico de ésta es detectar, en términos muy generales, el impacto que han tenido las disposiciones correspondientes sobre la vida de los partidos y en general sobre el desempeño de la democracia. Sin pretender hacer una evaluación, se busca identificar el grado en que la aplicación de las normas se ha acercado a los objetivos planteados en ellas. La tercera sección trata sobre las reformas en curso, definidas por la vigencia de una nueva Constitución y enmarcadas en un contexto claramente desfavorable para los partidos políticos.

## II. Marco jurídico

La Constitución aprobada por medio de un referéndum en 1978 buscaba constituir partidos políticos fuertes y estables. Con este fin les concedió el monopolio de la representación política al establecer que:

> Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político (artículo 37).

Previamente señalaba que: "Se garantiza el derecho de fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento" (artículo 36).[3]

La protección a los partidos se materializó en la Ley de Partidos Políticos que, por primera vez en la historia nacional, estableció el financia-

[3] En 1994, por medio de una consulta popular, se aprobó la posibilidad de que candidatos independientes (no afiliados) pudieran presentarse como candidatos en las eleccio-

miento para estas organizaciones. El título séptimo de la ley —denominado precisamente "Financiamiento"— estuvo consagrado en su totalidad a este tema. El texto correspondiente comenzaba señalando que: "El patrimonio de los partidos políticos se integra con las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones de sus simpatizantes" (artículo 59 [57 a partir de las reformas del año 2000]).[4] Por consiguiente, dado que los partidos podían recibir recursos públicos y privados se hacía necesario regular las modalidades y los montos para su asignación.

Un primer paso en esta regulación lo hizo la misma ley cuando definió los lineamientos generales. Así, con respecto a los recursos privados —provenientes de las contribuciones de sus afiliados, las rentas de sus inversiones y las donaciones— determinó que "Se prohíbe a los partidos recibir, directa o indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o de empresas, instituciones o Estados extranjeros" (artículo 60 [58]). Para el resto de personas o instituciones, que no se encuentren dentro de estas restricciones, podían realizar donaciones que los partidos debían registrar en una cuenta especial (artículo 60 [58]). La violación a esta norma debía sancionarse con una multa equivalente al doble del monto de la contribución, que debía ser pagada por los donantes y los receptores (artículo 60 [58]).[5]

Cabe señalar que la facultad de recibir recursos privados y de obtener rentas de sus inversiones está en estrecha relación con la condición jurídica que la ley reconoce para los partidos. Estos son "personas jurídicas de derecho privado, en cuyo carácter pueden realizar actos y contratos de acuerdo con el derecho común" (artículo 4o.). Por consiguiente, los partidos deberían ser tratados como cualquier otra persona jurídica, en una condición relativamente similar a las organizaciones no gubernamentales en cuanto a la facultad de recibir aportes.

nes. A partir de ese momento las regulaciones se hicieron extensivas a todas las organizaciones que participan en los procesos electorales.

[4] En adelante se incluye entre corchetes el número del artículo que consta en la Ley que estuvo vigente entre 2000 y 2009 siempre que no exista correspondencia con la de 1978.

[5] La redacción del artículo no permite comprender si la multa se distribuye entre los donatarios y los receptores o si cada uno de ellos debe pagar por completo: "Los donantes y los donatarios que violen lo dispuesto en este artículo serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal" (artículo 60).

Para el financiamiento estatal se definieron dos modalidades, expresadas a su vez en dos fondos que debían alimentar a los partidos. La primera modalidad fue la de un apoyo permanente o estable, que debía mantenerse a lo largo del tiempo, independientemente de los periodos electorales. Así, la ley señalaba que: "El Estado contribuye al financiamiento de los partidos y para el efecto crea el Fondo Partidario Permanente. En el Presupuesto General del Estado constará anualmente una partida por un monto equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él" (artículo 61 [59]). Este fondo tiene dos criterios de distribución: "El sesenta por ciento en partes iguales a cada uno de ellos y el otro cuarenta por ciento en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales a nivel nacional" (artículo 61 [59]). Por consiguiente, busca combinar la universalización del apoyo estatal con el reconocimiento del apoyo ciudadano a cada partido, lo que constituye una manifestación adicional del objetivo central que es constituir partidos fuertes, mencionado antes.

La segunda modalidad tiene relación directa con la realización de elecciones, ya que en los años en que estas tengan lugar

> constará otra partida equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, que permitirá afrontar el gasto electoral realizado por los partidos. El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, en proporción a los votos que hayan obtenido en las elecciones pluripersonales realizadas a nivel nacional (artículo 62 [59]).

Por tanto, a diferencia del fondo anterior, éste se distribuye sólo de manera proporcional.

A pesar de que estas disposiciones estuvieron orientadas a la conformación de un número relativamente pequeño de partidos fuertes, otras medidas de la misma ley tendían a debilitar ese impulso. De manera especial, un efecto negativo se derivaba de la ausencia de un umbral de representación, lo que constituía un aliciente para la proliferación de partidos. En su lugar se estableció una barrera de registro consistente en la certificación de un número mínimo de afiliados, equivalente al 1.5% de los integrantes del padrón electoral (artículo 9 [10]), por un lado y una condición de permanencia determinada por la obtención de un mínimo de votación en las elecciones pluripersonales, equivalente al 5% (artículo

36 [34]).[6] Estas barreras de registro y de permanencia no constituyeron instrumentos adecuados para limitar el número de partidos ni para que estos se convirtieran en organizaciones fuertes. Por el contrario, sus bajas exigencias, sumadas al financiamiento estatal y a la laxitud de las disposiciones al respecto, terminaron por convertirse en alicientes para la formación de numerosos partidos pequeños.

Además de esta disposición básica, la Ley de Partidos regulaba las condiciones generales para el uso de los recursos, con el fin de mantener el control o fiscalización por parte de los organismos correspondientes. Así, señalaba que:

> Es obligación del Tesorero del Partido llevar contabilidad que deberá ir firmada por un contador federado y un libro de inventario pormenorizado de todos los bienes. Los documentos y comprobantes deberán estar debidamente organizados, fechados y foliados y se conservarán por lo menos durante cinco años contados a partir del último asiento (artículo 64 [62]).

Así mismo, determinaba que "Deberá llevar una cuenta separada de las subvenciones otorgadas por el Estado para el financiamiento de los partidos. Anualmente rendirá informe de su empleo al Tribunal Supremo Electoral" (artículo 64 [62]).

En consecuencia, la Ley de Partidos Políticos mantuvo a lo largo del tiempo, y pese a las constantes reformas a las que fue sometida, los principios generales con que fue concebida originalmente. Estos eran, por un lado, el reconocimiento de la facultad de los partidos para recibir recursos públicos y privados y, por otro lado, el control del uso de esos recursos, especialmente los de origen estatal. La ley no determinaba límites para ese financiamiento, no definía en detalle las modalidades y los procedimientos que debían seguirse para la captación, el uso y el destino de estos. Por consiguiente, se hizo necesario contar con regulaciones más precisas, lo que llevó a la expedición de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.[7] Este hecho tuvo lugar en marzo de

[6] Esta disposición fue eliminada en 1983 pero se la incluyó nuevamente en posteriores reformas, con variaciones del porcentaje señalado, hasta volver a la formulación original en 2000 en que quedó establecida en el artículo número 35.

[7] La condición de orgánicas de estas leyes las coloca en el nivel más alto de la jerarquía normativa, solamente por debajo de la Constitución (artículo 142 de la Constitución de 1998)

2001, esto es, 23 años después de la promulgación de la Ley de Partidos. Previamente, la Constitución expedida en 1998 por la Asamblea Constituyente estableció el antecedente para ésta cuando señaló que: "La ley fijará los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales" (artículo 116).[8]

Los objetivos centrales de la Ley son lo de:

> a) Fijar los límites para los gastos electorales; b) Establecer procedimientos tendientes a conocer el origen y destino de los recursos correspondientes a los gastos electorales; c) Normar la presentación de cuentas de los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, y de las alianzas electorales, ante el Tribunal Supremo Electoral, respecto al monto, origen y destino de los fondos utilizados para gastos electorales; d) Regular, vigilar y garantizar la promoción y publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva; y e) Normar los procedimientos que el Tribunal Supremo Electoral deberá dar a las cuentas que se presentaren sobre ingresos y egresos de los procesos electorales así como el juzgamiento de tales cuentas (artículo 2o.).

Se trata, estrictamente, de una ley de alcance electoral, de manera que no puede ser evaluada como una norma que busque controlar todos los aspectos relacionados con el financiamiento de los partidos.

El primer elemento que establece la ley es la definición de la autoridad competente para su aplicación. El Tribunal Supremo Electoral, en tanto organismo ejecutor de los procesos electorales y, sobre todo, en su condición de juez electoral, es la entidad que tiene a su cargo esa función (artículo 3o.). En los ámbitos provinciales les corresponde a los tribunales provinciales, manteniéndose al Tribunal Supremo como juez de última instancia (artículos 7o. y 53).[9]

[8] Como se observa en el texto de la citada disposición constitucional, que se desarrolla posteriormente a lo largo de la ley, ésta se orientaba exclusivamente a la campaña electoral, sin cubrir otros temas que tienen relación con la vida cotidiana de los partidos. Esta ha sido la fuente de algunos conflictos que se han presentado en la aplicación de esta norma.

[9] El artículo 3o. señala que "La potestad privativa, controladora y juzgadora... la ejercerá el Tribunal Supremo Electoral a nivel nacional; y, los tribunales provinciales electorales en el ámbito de su jurisdicción". El artículo 7o. determina que "De la reso-

En segundo lugar, la ley establece los límites del gasto electoral, entendiendo por éste al que "será utilizado en cada proceso eleccionario y/o consulta popular, revocatoria del mandato y de promoción electoral" (artículo 7o.). Estos límites fueron inicialmente determinados en valores absolutos en la ley, estableciendo US$1 000 000 para cada binomio presidencial-vicepresidencial, más un 20% destinado a la segunda vuelta, 800 000 para cada lista de diputados, 50 000 para las listas de parlamentarios andinos, 265 000 para prefectos provinciales, 135 000 para cada lista de consejeros provinciales, 265 000 para alcaldes, 150 000 para cada lista de concejales municipales y 25 000 para cada lista de integrantes de las juntas parroquiales (artículo 10).

Debido a que eran los valores máximos y que no guardaban relación con la población de cada circunscripción, la misma ley determinó una operación para lograr el equilibrio entre el número de votantes y el monto máximo permitido. Esta consistía en dividir el "valor total máximo de gasto electoral para el número total de electores a nivel nacional; dicho resultado, que corresponde al valor unitario por elector se multiplicará por el número de electores de la circunscripción electoral correspondiente" (artículo 10). Sin embargo, las cifras resultantes en la mayor parte de los casos fueron extremadamente bajas y no guardaban relación con la realidad y con las necesidades de las campañas electorales, lo que llevaba a que el no respeto a la ley se convirtiera en práctica común. Por ello y por otras causas, en marzo de 2006 se promulgó la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

Para fijar los montos máximos, la nueva ley utilizó dos criterios; el primero consistió en la fijación de un valor por cada elector que debía ser multiplicado por el número de electores de la respectiva circunscripción. En este caso se encuentran los binomios de presidente y vicepresidente, que pueden utilizar un monto máximo equivalente a "la cantidad que re-

lución de juzgamiento y promoción electoral emanadas de los tribunales provinciales electorales, cabe el recurso de apelación, para y ante el Tribunal Supremo Electoral". El artículo 53 (que establece la "Jurisdicción coactiva") determina que "Las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral en esta materia serán definitivas y de última instancia por lo que causarán ejecutoria". Al parecer, en éste último el carácter de última instancia no se refiere al procedimiento interno de los órganos electorales (que puede desarrollarse fundamentalmente por la apelación a las resoluciones de los tribunales provinciales), sino más bien en relación a otras entidades como la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal Constitucional, que han actuado en ocasiones en el ámbito de la justicia electoral.

sulte de multiplicar el valor de 0.30 USD por el número de ciudadanos que consten en el padrón nacional" (artículo 3o.). El mismo cálculo se debe realizar para la elección de diputados y prefectos provinciales, pero multiplicando el valor de 0.30 USD por el número de personas que consten en el padrón electoral de la respectiva provincia, en tanto que para alcaldes municipales se lo debe multiplicar por el número de integrantes del padrón cantonal y para los integrantes de las juntas parroquiales por su respectivo padrón. Para parlamentarios andinos se mantuvo el criterio, pero con un valor de referencia de 0.02 USD, multiplicado por el número de personas del padrón nacional (artículo 3o.). El segundo criterio consistió en aplicar una proporción de algunos de esos montos para la elección de otras dignidades, específicamente para consejeros provinciales y concejales municipales. El monto máximo en estos casos sería el 30% de lo establecido para el prefecto provincial y para el alcalde municipal, respectivamente (artículo 3o.).

Para evitar las distorsiones señaladas antes, que se expresaban en la fijación de montos excesivamente bajos, la ley estableció montos mínimos para los casos en que ellas podían producirse. Para diputados y prefectos provinciales se definió un mínimo de 15 000 USD. Para alcaldes municipales se estableció en 10 000 para los cantones con menos de 35 000 habitantes y en 5000 USD para los que cuenten con menos de 15 000 habitantes. Finalmente, para las juntas parroquiales se estableció el mínimo en 1000 USD (artículo 3o.).[10]

En tercer lugar, la ley determina los mecanismos de financiación y control, en los que se definen los términos en que pueden recibir los recursos y la manera en que deben dar cuenta de estos a las autoridades de control. Con estos fines, la ley obliga a las organizaciones políticas a contar con registros contables de ingresos y egresos (artículo 14), utilizar cheques y contar con documentos de respaldo para gastos mayores a 30 USD (artículo 15), llevar contabilidad (artículo 16) y designar a los responsables de la campaña electoral (artículo 17). Adicionalmente, prohíbe la recepción de aportes de origen ilícito, especialmente de recursos originados en el narcotráfico, como también de personas jurídicas extranjeras,

[10] La ley original buscó solucionar este problema por medio de la agregación de un 200% del monto máximo autorizado en cada circunscripción en las provincias con menos de 150 000 electores y de un 500% en la provincia de Galápagos (artículo 10). La ley reformatoria redujo ese porcentaje al 20% en las provincias amazónicas y en Galápagos (artículo 3o.).

de las instituciones financieras y de las personas naturales o jurídicas nacionales que tengan contratos con el Estado (artículo 21). Asimismo, la ley prohíbe a los organismos públicos, empleados y servidores públicos la utilización de los recursos y los bienes públicos para promocionar sus nombres o sus partidos en las obras a su cargo (artículo 21). Por último, en este campo se fijan los límites máximos de contribuciones, que es de 10% del monto de gasto electoral autorizado en el caso de las personas jurídicas (artículo 23).

En cuarto lugar, la ley determina las sanciones que se aplicarán para los casos de violación de sus disposiciones. Se trata, por lo general, de sanciones extremadamente fuertes que llevan incluso a la destitución de los mandatarios elegidos y a la inhabilitación para siguientes procesos electorales. Esto ocurre cuando no se reportan todos los gastos electorales (artículo 17), cuando los funcionarios, empleados o servidores públicos han utilizado recursos públicos para su propia promoción (artículo 21) y cuando haya recibido contribuciones provenientes del narcotráfico (artículo 37). Otras sanciones consisten en la pérdida de derechos políticos o destitución de funcionarios, como las que se aplican a los responsables del manejo económico de las organizaciones políticas que no hubieren presentado sus cuentas en el plazo establecido (artículo 33), a los responsables del manejo económico que hubieren recibido aportes ilícitos y a los aportantes en el mismo caso (artículo 37), a los funcionarios públicos que no guardaren la reserva prevista en la ley (artículo 38). Finalmente, hay sanciones que consisten en multas, como las que se aplican a los aportantes que hubieren excedido el monto establecido y las organizaciones que los hubieren recibido, que deberán pagar el doble del exceso de la aportación (artículo 36), a los candidatos que hubieren recibido aportaciones ilícitas, que además perderán la dignidad para la que fueron elegidos (artículo 37), a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que aportaren recursos prohibidos por la ley (artículo 39), a los representantes legales de las entidades públicas y privadas que no entregaren información requerida por la autoridad electoral, que además serán destituidos del cargo y privados de sus derechos políticos (artículo 40) y a los medios de comunicación y agencias de publicidad que no entregaren la información sobre la contratación de publicidad hecha por organizaciones políticas (artículo 45).

Finalmente, la ley define el papel y los límites de los medios de comunicación en los procesos electorales. Para ello determina que: “La pu-

blicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva solo podrá realizarse durante los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha del cierre de la campaña electoral" (artículo 43). Asimismo, obliga a los medios y a las agencias de publicidad a "informar a los organismos electorales correspondientes en un plazo máximo de 30 días, contado a partir de la terminación de la campaña electoral, acerca de todas las contrataciones de publicidad electoral... con determinación de los espacios contratados, duración y frecuencia de los mismos, valores de los servicios" (artículo 45). Adicionalmente, la ley reformatoria introdujo el sistema de franjas publicitarias que se añaden a los espacios contratados por las organizaciones políticas (artículo 10).

La Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente y aprobada mediante referéndum en septiembre de 2008 mantiene la disposición de financiamiento estatal y privado de los partidos y movimiento políticos (artículo 110). En cuanto al control del gasto electoral limita la acción directa de las organizaciones políticas cuando determina que:

> El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias (artículo 115).

Adicionalmente, "prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, para la campaña electoral" (artículo 115).[11]

De acuerdo a lo dispuesto en la nueva Constitución (en la primera disposición transitoria), el órgano legislativo creado por la Asamblea Constituyente aprobó una nueva ley electoral que incluyó también los temas referidos a los partidos políticos y al financiamiento electoral. Por consiguiente, la nueva ley aprobada en febrero de 2009 —denominada Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia— incluye en un solo cuerpo todas las materias que anteriormente se encontraban en las leyes de Partidos, de Elecciones y de Control del Gasto Electoral.

[11] Cabe destacar que al limitar el uso de la infraestructura estatales *para* y no *durante* la campaña electoral se deja abierta la posibilidad de que las autoridades hagan uso de esos elementos para la difusión de su obra y de sus acciones, lo que podrá tener efectos en términos electorales.

De la misma manera que las normas anteriores, esta ley mantiene el derecho de los partidos políticos para recibir financiamiento público y privado (artículo 353). Además del reconocimiento jurídico, que era la condición establecida en la ley anterior para que los partidos pudieran acceder al financiamiento estatal, en ésta se establecen cuatro condiciones: haber obtenido al menos el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales a nivel nacional, contar con al menos tres representantes en la Asamblea Nacional (órgano legislativo), contar con el 8% de las alcaldías del país o contar con al menos un concejal en al menos el 10% de los municipios (artículo 355). Cualquiera de estas condiciones por separado es suficiente para que el partido pueda recibir el financiamiento estatal.

La ley mantiene el Fondo Partidario Permanente, pero lo reduce del 0.05% (0.5 por mil) de los egresos del presupuesto del Estado al 0.03% (artículo 355). La distribución de este fondo, que anteriormente era del 60% en partes iguales y el 40% en proporción a los votos obtenidos, será de 50% en partes iguales, 35% en proporción a los votos obtenidos y 15% para el Instituto de Investigación y Análisis Político, que estará a cargo del Consejo Nacional Electoral (artículo 355). A la vez, elimina el fondo de reposición del gasto electoral que, según la ley anterior (artículo 60) debía constituirse en los años electorales.

La nueva ley mantiene la tendencia a reducir el tratamiento del financiamiento a los periodos electorales. Con excepción de las disposiciones mencionadas acerca de los recursos asignados a los partidos, todos los artículos al respecto (desde el 202 hasta el 236) están contenidos en el Título Financiamiento y Control del Gasto Electoral, que trata exclusivamente de las campañas electorales. El periodo de éstas no podrá ser de más de 45 días (artículo 202), durante el que se mantienen las restricciones para la contratación de publicidad por parte de entidades estatales y de personas particulares, incluyendo a partidos políticos y otras organizaciones (artículos 203 y 208).[12]

En términos generales se mantienen los criterios para la fijación de límites del gasto electoral, aunque se los reduce con respecto a lo estipulado en las normas anteriores. Así, para la campaña presidencial se determina un máximo de 0.15 USD por elector (artículo 209), lo que equivale

[12] Ni en la ley original ni en la reformatoria se encontraba una definición explícita de campaña electoral, tanto en términos de sus componentes como en lo que hace referencia a sus límites temporales. La nueva ley determina que "no podrá exceder de cuarenta y cinco días" (artículo 202).

a la mitad de la que establecía la ley anterior.[13] En general, para todos los cargos de elección se reduce el monto de gasto máximo por elector, lo que lleva a profundizar los problemas que ya se hicieron evidentes con la ley anterior y que serán tratados en la siguiente sección de este texto. Por consiguiente, hay un retroceso en este sentido.

Otro aspecto en el que se va hacia atrás es el de la rendición de cuentas que deben hacer los partidos. Sin atender al cambio introducido en la ley reformatoria, la nueva ley retorna a la original y deja un plazo de 90 días para la presentación de la liquidación de los valores de ingresos y egresos (artículo 230). Por tanto, vuelve al criterio de la presentación y el juzgamiento de cuentas *ex post*, que limita seriamente las posibilidades de control efectivo por parte de la autoridad electoral. Tampoco se hace referencia, como lo hacían la ley original y la reformatoria, a la información que deben entregar los medios de comunicación y que debía tener una frecuencia diaria. Se anula de esta manera el significativo avance que se logró cuando la ley reformatoria buscó eliminar los vicios que se derivan de la ausencia de información oportuna.

En términos generales y como síntesis de lo señalado a lo largo de esta sección, se puede sostener que el objeto de las leyes expedidas hasta el momento ha sido el control del gasto que realizan las organizaciones políticas que compiten en procesos electorales. Solamente en un plano secundario se han preocupado de otros aspectos de la actividad política (básicamente cuando aluden a los aportes que pueden recibir los partidos). Por ello, las leyes han tenido muy poca capacidad para regular los gastos que realizan los partidos y en general las organizaciones políticas fuera de los procesos electorales. De esta manera se restringe la acción de la ley al tiempo relativamente corto de la campaña. Por consiguiente, el financiamiento de la política en sus aspectos más generales, fuera de las campañas electorales, no tiene más elementos de control que las disposiciones generales contenidas en la Constitución y en la parte correspondiente a los partidos en la nueva ley. De esta manera, se hace muy difícil asegurar las condiciones de igualdad y lograr el control de los recursos ilícitos, que son los objetivos básicos de toda esa legislación.

[13] La nueva ley contiene un error que, en una interpretación literal, puede dar lugar a conflictos muy graves, ya que fija los límites de gasto en centavos de dólar y no en referencia a la unidad, el dólar. Así, a manera de ejemplo, para la elección presidencial se fija en "cero como quince centavos de dólar" (artículo 209), lo que en términos estrictos eso significaría 15 centésimas de un centavo. Es imprescindible una reforma inmediata.

## III. Experiencias y lecciones

La experiencia ecuatoriana en materia de control del financiamiento político puede ser calificada como negativa por lo menos en tres aspectos. En primer lugar, las limitaciones de la ley han permitido solamente un control restringido a las campañas electorales y sin ninguna injerencia en otros campos de la actividad política. En segundo lugar, en todos los procesos electorales realizados desde la vigencia de la ley se han producido excesos de gasto en las campañas electorales, que no han podido ser regulados ni sancionados adecuadamente por la autoridad correspondiente. En tercer lugar, los procedimientos establecidos han sido insuficientes para asegurar la igualdad de oportunidades y de condiciones para todas las organizaciones políticas que participan en las contiendas electorales.

Sobre el primer aspecto ya se ha visto lo sustancial en la sección anterior, en especial lo referido a la limitación del ámbito de la ley a la campaña electoral. La ausencia de regulación de las otras actividades políticas ha dejado un campo muy amplio del financiamiento político sin control, lo que ha creado diferencias muy grandes entre los partidos políticos y ha posibilitado el ingreso de recursos ilícitos en la política. Las denuncias realizadas a lo largo del tiempo han hecho referencia no solamente a los periodos de campaña, sino también a otros momentos de la vida política. En este sentido ha desempeñado un papel fundamental la ausencia de una clara definición de lo que la ley entiende por campaña política, ya que al tener límites imprecisos se ha convertido en un aliciente para la violación de los principios planteados en ella. Pero es necesario considerar que la definición del periodo de campaña —como lo hace la nueva ley— seguirá siendo insuficiente debido a que deja fuera de control al resto de actividades políticas.

Sobre el segundo aspecto cabe señalar que se trata del problema más visible en los procesos electorales recientes. En todas las elecciones realizadas desde que se encuentra en vigencia la ley, especialmente en las presidenciales, los candidatos han excedido el límite del gasto electoral. En 2002 se comprobó que el candidato que ocupó el segundo lugar utilizó recursos por más del doble de lo permitido en la ley.[14] En 2006 los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta excedieron el gasto en pro-

[14] El candidato Álvaro Noboa había gastado alrededor de 2.3 millones de dólares, lo que fue castigado con una multa de 2 millones que la pagó con Certificados de Depósitos Reprogramados (que en ese momento tenían un valor inferior al 40% del nominal).

porciones relativamente similares. Problemas de este mismo tipo se han presentado en las candidaturas a diputados y al resto de cargos políticos, lo que indica que se trata de algo generalizado y que por tanto es necesario detectar sus causas para poder controlarlo.

Entre esas causas cabe destacar tres. En primer lugar, los bajos límites establecidos para el gasto electoral no están en proporción con las necesidades reales de una campaña. Cabe recordar que la ley original (de 2000) establecía montos fijos para cada tipo de candidatura, que en ningún caso superaban el 1 000 000 USD, que constituye una cifra significativamente baja si se consideran los requerimientos de una campaña. La reforma posterior (de 2006) elevó en alguna medida esas cifras cuando definió los límites por medio de una cifra básica por elector. Sin embargo, aún bajo este criterio los montos siguieron siendo insuficientes para cubrir todas las necesidades. Así, a manera de ejemplo, los 0.30 USD por elector que se establecía para la elección de presidente de la República daban un total de 2 706 532 USD en 2006. Para la elección de diputados (que hasta ese momento se realizaba exclusivamente por votación provincial) alcanza a 708 796 USD en Guayas, la provincia más poblada del país, y 105 399 USD en Tungurahua, una provincia intermedia. Se trata, sin duda de montos irreales que inevitablemente tienden a ser rebasados en la campaña. La ley recientemente aprobada, como se vio antes, reduce a la mitad estos límites, lo que tenderá inevitablemente a profundizar el problema.

En segundo lugar, los procedimientos establecidos en la ley para el control del gasto electoral no aseguran la eficacia en este sentido. Durante la mayor parte del periodo de vigencia de la ley se mantuvo el criterio de control *ex post*, ya que la ley determinaba que la liquidación de los valores debía hacer dentro de un plazo de noventa días después de cumplidas las elecciones (artículo 29). La reforma de 2006 buscó superar esto por medio de la disponibilidad de informes diarios por parte de los responsables de los partidos y de los medios de comunicación, pero la nueva ley deja sin efecto esta disposición.

En tercer lugar, la capacidad de la autoridad electoral para controlar se vio limitada por dos razones a lo largo del periodo. La primera es la conformación del Tribunal Supremo Electoral, que convertía a los partidos políticos en jueces y parte interesada de los procesos que se instauraban en este campo. Los principales problemas que se presentaron en torno al exceso de gastos no tuvieron la sanción correspondiente debido a los acuerdos que se produjeron entre los partidos representados en el Tribu-

nal. Las negociaciones entre ellos se han impuesto sobre la justicia electoral. La nueva Constitución eliminó la conformación partidista del órgano electoral, de modo que es probable que se pueda superar ese problema. La segunda razón es el carácter desmedido de las sanciones y a la vez su materialización posterior a la elección. La destitución de las autoridades elegidas cuando ya han asumido el cargo es una sanción que resulta muy problemática en su aplicación, ya que puede producir inestabilidad y generar conflictos políticos de grandes proporciones.

Sobre el tercer aspecto no es necesario abundar en detalles después de lo señalado en los párrafos anteriores. La concepción de control limitada a la campaña electoral, el escaso apego de algunas disposiciones a la realidad concreta, la debilidad de la autoridad electoral y la ausencia (durante la mayor parte del periodo) de procedimientos de control diario hicieron imposible asegurar similares condiciones para todos los participantes en las contiendas electorales. A esto se debe añadir la ventaja que tienen las autoridades que buscan la reelección, quienes se benefician de los vacíos de la ley y en general de la permisividad que ha existido al respecto.

## IV. Conclusiones

La revisión de las leyes que rigen sobre el financiamiento de la política permitió detectar un conjunto de vacíos y debilidades que inevitablemente afectan al desempeño de la política. La visión general de la aplicación de esas normas corrobora esa observación en tanto demuestra que a lo largo del tiempo no ha sido posible enfrentar con éxito los problemas que debían ser superados precisamente por aquellas leyes. A pesar de algunos avances logrados con las reformas que se hicieron inicialmente, no se logró avanzar en términos significativos hacia los objetivos centrales que deben guiar a las normas de control del financiamiento político. Se puede sostener también que el efecto de las últimas reformas será aún más negativo ya que se observan retrocesos en aspectos de mucha importancia.

Uno de los principales vacíos de esas normas es la ausencia de una concepción integral del financiamiento político. Su restricción a las campañas electorales constituye una limitación muy clara en términos de alcanzar los objetivos de equidad política y de eliminación de los recursos ilícitos en esta actividad. Por ello, aun en el caso de que se eliminaran los factores que impiden controlar eficientemente la campaña, no se lograría asegurar las condiciones de equidad. Mientras no se aborde el tema del

financiamiento de la política como un todo, y no solamente referido a la campaña electoral, no se podrán obtener resultados positivos. Las diferencias entre los participantes no surgen en la campaña, aunque sea allí en donde se hacen más evidentes. Son diferencias que podrían considerarse como estructurales y que, en consecuencia, deben ser enfrentadas de manera mucho más decidida por las leyes.

Las sucesivas reformas que se han hecho a las leyes electorales y en particular a la de control del gasto han sido insuficientes y se han limitado a determinados aspectos muy específicos. Adicionalmente, los pequeños avances logrados en algún sentido (especialmente en los procedimientos de control y en el incremento del nivel de gasto permitido) tendrán un gran retroceso con la expedición de la nueva ley. Por ello, es previsible que, en lugar de solucionarse, los problemas tiendan a agravarse y que el financiamiento de la política continúe como uno de los problemas que no se ha logrado solucionar en el caso ecuatoriano.

# LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SALVADOR

Álvaro Artiga-González

Sumario: I. *Marco jurídico*. II. *Tendencias*. III. *Cuantificación del financiamiento*. IV. *Experiencias, lecciones y debate actual*. V. *Referencias*.

## I. Marco jurídico

El marco que regula la financiación de los partidos políticos en El Salvador está contenido prácticamente en dos cuerpos: la Constitución (vigente desde 1983) y el Código Electoral (vigente, con reformas, desde 1993). De manera dispersa existen otras disposiciones que, de manera indirecta, coadyuvan a los partidos en su afán de abaratar los costos que supone, para ellos, el funcionamiento de la maquinaria partidista especialmente en tiempos electorales.

*Cuadro 1*
*Marco jurídico relativo a la financiación de los partidos*

| *Marco* | *Materia regulada* | *Artículos* |
|---|---|---|
| Constitución (1983) | Financiamiento estatal o "deuda política" | 210 |
| Código Electoral (1993) | Derecho de los partidos a recibir dinero del Estado; requisitos; procedimiento; anticipo; exención de impuesto; devolución; prórroga para la devolución; financiamiento en el caso de coaliciones; creación, con fondos públicos, de una Fundación para el desarrollo y fortalecimiento de los partidos. | 187-195 |

| *Marco* | *Materia regulada* | *Artículos* |
|---|---|---|
| Ley del Impuesto sobre la Renta (1991) | Exención del pago del Impuesto sobre la Renta | 6, inc. último |
| Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (1992). | Exención del pago del IVA | 45, lit e) |

Fuente: elaboración propia.

Aunque poca e insuficiente, la regulación de la financiación estatal contrasta con la inexistente de la financiación privada. Esto no quiere decir que en El Salvador haya un modelo de financiación estatal únicamente. En realidad el financiamiento de los partidos opera bajo una modalidad mixta. Los privados también aportan sumas de dinero para el funcionamiento de los partidos (por ejemplo, a través de las cuotas que los militantes otorgan al partido año con año) y para sus campañas electorales (a través de donantes que dan sus aportaciones en dinero o especie).

Ahora bien, la financiación estatal está orientada más hacia el financiamiento de las campañas electorales antes que al funcionamiento permanente de los partidos. En cierta forma este enfoque es congruente con la disposición constitucional que establece el monopolio de la representación para los partidos. El artículo 85 de la Constitución, en el inciso segundo, dispone 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".[1] Consecuente con tal disposición todas las candidaturas a puestos de elección popular (presidente y vicepresidente de la República, diputados a la Asamblea Legislativa, diputados al Parlamento Centroamericano y miembros de los Concejos Municipales) son propuestas por los partidos.[2] Se entiende así

[1] Énfasis añadido.

[2] El monopolio de la representación se fortaleció aún más de cara a los procesos electorales de 2009. Una reforma al Código Electoral vigente estableció que todos los

que el enfoque con el que se pensó el financiamiento a los partidos esté dirigido a sostenerlos más como maquinarias electorales que a cubrir los costos que implica su funcionamiento permanente.[3]

Por otra parte, la regulación del financiamiento a los partidos en El Salvador solamente está referida a la llamada "deuda política". La disposición constitucional del artículo 210 es desarrollada en el Código Electoral según lo mostrado en el cuadro 1. Como puede notarse queda fuera no sólo el financiamiento privado que puedan recibir los partidos sino todo apoyo económico que los candidatos puedan gestionar y obtener por su propia cuenta. Desde este punto de vista, lo usual es que los gastos de campaña sean cubiertos con los fondos provenientes de la contribución estatal mientras que los gastos de los candidatos sean sufragados con otras fuentes.[4]

No es fácil saber por qué fue elegido el modelo vigente tanto en el carácter mixto de las fuentes de financiamiento como en el enfoque hacia los gastos de campaña. Probablemente sea la intención de la Asamblea Constituyente de 1982, la de contribuir a sufragar estos gastos con un aporte estatal para garantizar la competencia electoral en un momento crítico de la historia política reciente de El Salvador. Hay que recordar que las primeras elecciones realizadas bajo el nuevo orden constitucional fueron las de la Asamblea Constituyente en 1982, luego las presidenciales en 1984 y legislativas en 1985. Aunque ninguna de dichas elecciones pueda considerarse libre y competitiva, dado el contexto de guerra interna que vivía el país por esos años, era necesario legitimar el nuevo orden.

candidatos fueran no solo propuestos por partidos sino que estuviesen afiliados a los partidos: Decreto Legislativo núm. 502, del 6 de diciembre de 2007, publicado en el *Diario Oficial*, núm.1, t. 378, del 3 de enero de 2008.

[3] Los partidos además de competir en elecciones cumplen otras funciones que también tienen sus costos y necesitan de financiamiento. Entre esas funciones están: la socialización, la movilización, la participación en los debates de políticas, la legitimación, la representación (ya sea como gobierno o ya sea como oposición), la agregación de intereses para la elaboración de propuestas de políticas y la colocación de "cuadros" en distintos puestos de la administración pública.

[4] Esta distinción se hizo notoria en El Salvador en el marco de las elecciones presidenciales de 2009. Como parte de la campaña de desprestigio hacia el candidato del FMLN, en los principales medios de comunicación hubo denuncias sobre la aportación millonaria (entre 3 y 4 millones de dólares estadounidenses) que un empresario dio al candidato. Éste se defendió públicamente argumentando que se trataba de un préstamo personal (ver ediciones de los periódicos *La Prensa Gráfica* y *El Diario de Hoy* entre el 9 y el 13 de marzo de 2009).

Para ello la existencia de diversos partidos se volvió una pieza crucial. Antes de estos años dos partidos eran los grandes contendientes: el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), gobierno y oposición respectivamente. El surgimiento y consolidación de nuevos partidos, entre ellos la Alianza Republicana Nacionalista (Arena), y su participación en tres elecciones consecutivas (1982, 1984 y 1985) requeriría de costos a los cuales, los constituyentes de esos partidos, consideraron que el Estado debía aportar.[5] Debe quedar claro que de un modelo de financiación privada, vigente desde la existencia de partidos políticos en El Salvador a finales del siglo XIX, se pasó a un modelo mixto aunque sólo haya regulación para el aporte estatal.

Los estatutos de los partidos suelen incluir un apartado que regula lo relacionado con su patrimonio. En el mismo se puede notar que los partidos tienen fuentes de financiamiento privadas. Así, por ejemplo, el artículo 91 de los estatutos del partido Arena establece que:

> El Patrimonio del partido estará constituido:
> a) Por el ingreso proveniente de las cuotas canceladas por sus miembros de conformidad a disposiciones que dictará el Consejo Ejecutivo Nacional.
> b) Por los bienes muebles o inmuebles que el Partido adquiera.
> c) Por los donativos y demás aportaciones que reciba; y
> d) Por los fondos provenientes de cualquier actividad o promoción que realice el Partido.

Otros dos artículos de dichos estatutos establecen la forma cómo se administrarán los fondos que forman parte del patrimonio del partido (artículos 92 y 93). Es interesante notar que tales ingresos pueden tener o bien origen partidario (de sus militantes o de actividades que el partido realice), o bien de origen extra partidario (las donaciones y otras aportaciones, como la deuda política).

Por su parte, el artículo 71 de los estatutos del partido FMLN establece que:

[5] Es curioso que, desde su promulgación en 1983, lo relativo a la deuda política no fuera tocado en ninguna de las reformas constitucionales posteriores, especialmente en la de 1991 que dio paso a la firma de los Acuerdos de Paz con los cuales se pactó el fin del conflicto armado interno que desde 1981 vivió El Salvador.

> El Patrimonio material del Partido estará integrado por los bienes muebles e inmuebles que éste posee, por sus créditos activos, por las cuotas que aporten sus miembros y otros ingresos provenientes de actividades lícitas organizadas para tal fin.

El mencionado artículo también habla de un reglamento que establece "los mecanismos que asegure que la gestión financiera de los organismos sea sometida periódicamente a auditorías". Además, el artículo 11 establece expresamente el deber adicional de los militantes de "cotizar la cuota de afiliación y contribuir económicamente y con puntualidad al sostenimiento del Partido. Los funcionarios de elección popular, postulados por el partido deberán cancelar una cuota proporcional al salario devengado".

Los estatutos del PCN también contienen disposiciones sobre su régimen económico. El artículo 50 establece que:

> El patrimonio del Partido estará constituido:
> a) Por los bienes muebles e inmuebles de su propiedad y los que adquiera en el futuro;
> b) Por el ingreso proveniente de las cuotas pagadas por los miembros, de acuerdo a los instructivos que emita el Consejo Ejecutivo Nacional;
> c) Por los donativos y demás aportaciones que reciba; y
> d) Por los fondos provenientes de cualquier plan o promoción que realice el Partido.

Como puede notarse hay un parecido casi total con lo dispuesto al respecto en los estatutos del partido Arena antes reseñados. Incluso en las disposiciones para la administración del Patrimonio (artículos 51, 52 y 53).

La reseña de lo dispuesto sobre la financiación de las actividades de los partidos en los estatutos citados constituye suficiente muestra para sostener la existencia de tres fuentes legítimas: la deuda política, las contribuciones de los militantes o de las actividades partidarias para tal fin, y las donaciones privadas extra partidistas. La reseña también muestra la poca regulación que existe a nivel de los estatutos.

*¿Se han hecho reformas en aspectos relacionados con la financiación de la política recientemente?* La actual regulación sobre el financiamiento de los partidos, aunque dispuesta en la Constitución de 1983, proviene del Código Electoral de 1993. El "Régimen de financiamiento estatal" contenido en los artículos 183 a 195 de dicho Código solamente sufrió

una reforma en 2003 para garantizar la devolución, si fuera el caso, de parte del anticipo que reciben los partidos en caso de que alguno de ellos fuera cancelado (véase cuadro 2).[6] A juzgar por el tiempo transcurrido hasta la primera reforma en este régimen se puede decir que ha sido prácticamente el mismo desde su promulgación.

*Cuadro 2*
*Única reforma al régimen de financiamiento estatal a los partidos entre 1993 y 2009*

| *Versión original, 1993* | *Versión reformada, 2003* |
|---|---|
| Artículo 190, inciso 3: "El anticipo a que tengan derecho los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, así como la cuantía a que se pagarán los votos, se determinará en la fecha de convocatoria a elecciones y se hará efectiva dentro de los tres días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud" | Artículo 190, inciso 3: "El anticipo a que tengan derecho los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, así como la cuantía a que se pagarán los votos, se determinará en la fecha de convocatoria a elecciones y se hará efectiva dentro de los tres días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud respectiva. Dicho anticipo deberá ser garantizado por medio de una caución suficiente que permita reintegrar al fisco la diferencia a que se refiere el Art.192 de este Código" |

Fuente: elaboración propia con base en la legislación respectiva.

Ahora bien, el Decreto Legislativo núm. 20, del 13 de enero de 1984, publicado en el *Diario Oficial* núm. 11, tomo 282, del 16 de enero de 1984, contiene la Ley de la Deuda Política que desarrolla la disposición constitucional de 1983. La misma fue derogada por el Decreto Legislativo núm. 863, del 8 de enero de 1988 (anterior Código Electoral), publi-

[6] No pocos partidos desaparecieron por no alcanzar el umbral mínimo de votos que exigía el Código Electoral. Entre éstos algunos recibieron una suma de dinero, en concepto de anticipo, mayor que lo que debían obtener en función de la votación alcanzada. La diferencia nunca fue reintegrada. Esto es lo que intenta evitar la reforma de 2003.

cado en el *Diario Oficial* núm. 12, tomo 298, del 19 de enero de 1988. Al ser derogada aquella, el Código Electoral de 1988 incluyó en el título V "De los Partidos Políticos", un capítulo VI (artículos 137 al 144) conteniendo el "Régimen de Financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático". Este capítulo es el antecedente inmediato de la actual regulación.

Quizá el mayor intento de reforma en materia electoral en los últimos años ha sido la propuesta de cuatro proyectos de ley por parte del mismo Tribunal Supremo Electoral (TSE):

*a)* Ley de Procedimientos Electorales.
*b)* Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral.
*c)* Código Electoral.
*d)* Ley General de Partidos Políticos.

Ésta última contiene un capítulo dedicado exclusivamente al Patrimonio, Financiamiento y Fiscalización de los Partidos. Se trata de 19 artículos referidos a:

Artículo 52: Patrimonio partidario.
Artículo 53: Restricción a los aportes.
Artículos 54 y 55: Financiamiento estatal.
Artículo 56: Requisitos financiamiento estatal.
Artículo 57: Los que tienen derecho al financiamiento.
Artículo 58: Sobre la justificación de la erogación respectiva.
Artículo 59: Sobre el derecho a un anticipo.
Artículo 60: Reintegro de deuda.
Artículo 61: Reglas para financiamiento.
Artículo 62: Fiscalización estatal del patrimonio.
Artículo 63: Adquisición de bienes.
Artículo 64: Administración de los recursos.
Artículo 65: Fianza de anticipo.
Artículo 66: Responsabilidad solidaria.
Artículo 67: Normas de administración y contabilidad.
Artículo 68: Estados financieros.
Artículo 69: Rendición de cuentas documentada.
Artículo 70: Creación de una fundación para el mantenimiento, fortalecimiento y desarrollo de los partidos.

Pese a tratarse de una propuesta de la máxima autoridad en materia electoral (el TSE), la misma no avanzó en la Asamblea Legislativa más allá de los escritorios de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.[7] En el mismo sitio y con la misma suerte se encuentran otras propuestas de reforma en materia de financiamiento de los partidos. La más reciente es de 2008. Curiosamente, se trata de una propuesta que fue presentada por el entonces candidato presidencial del FMLN con el apoyo de diputados de dicho partido. El objetivo de la misma es regular el financiamiento a los partidos políticos provenientes de fuentes particulares o instituciones distintas al Estado:

> Con dicha legislación se estaría previniendo, en buena medida, que grupos oscuros vinculados a actos de corrupción, lavado de dinero u otras expresiones del crimen organizado, se hagan del poder del Estado o influyan en sus agentes, tratando de obtener beneficios ilegítimos de las instituciones públicas.[8]

En 2003 fue presentada otra propuesta de reforma al financiamiento de los partidos. En aquella ocasión la moción fue elaborada por un ex magistrado del TSE (1994-1999) y apoyada, con iniciativa de ley, por un diputado del FMLN.[9] La propuesta busca que el régimen de financiamiento abarque las actividades propias de la campaña electoral y también aquellas más de carácter permanente.[10] De igual forma establece prohibiciones y restricciones al financiamiento. De manera explícita se prohíben las siguientes fuentes:

[7] La autoridad electoral en El Salvador no tiene iniciativa de ley y tampoco capacidad de veto para propuestas de reforma con las cuales no esté de acuerdo. Ello a pesar que el artículo 208 de la Constitución le da el estatuto de "máxima autoridad en materia electoral".

[8] *Cfr*. Asamblea Legislativa, Expediente núm. 1359-2-2008-1. Es interesante que, a la fecha, la propuesta esté en la Asamblea Legislativa dado que quien la propuso es ahora Presidente de la República y quienes le apoyaron, con iniciativa de ley, forman parte del primer grupo parlamentario. Bastaría con el apoyo del grupo parlamentario de Arena o del PCN para que la reforma fuera aprobada.

[9] *Cfr*. Asamblea Legislativa, Expediente núm. 121-6-2003.

[10] Esta es una insistencia que ya Ulloa (1998) venía sosteniendo desde su época como Magistrado del TSE.

*a)* Gobiernos, partidos políticos o entidades públicas extranjeras.
*b)* Individuos o entidades privadas extranjeras, excepto cuando en este último caso, se trate de formación, educación, entrenamientos o cualquier otra actividad lícita que ayude al desarrollo de los cuadros partidarios y al fortalecimiento de los partidos.
*c)* Agrupaciones religiosas, sindicales, cooperativas, empresariales, gremios profesionales, y demás asociaciones cuyos estatutos prohíban el proselitismo y la adherencia a partidos políticos.
*d)* Entidades públicas nacionales.
*e)* Las que sean de carácter anónimo y excedan los 100 dólares, salvo que se trate de colectas públicas, siempre y cuando la suma colectada no exceda los 100 000 dólares.
*f)* Las que provengan de cualquier actividad delictiva o prohibida por la ley.

Resulta interesante también la propuesta de límites a los gastos durante las campañas electorales incluida en la iniciativa comentada: "Ningún partido político podrá utilizar más del 50% del total que sumen su deuda política más los donativos y contribuciones privadas, en hacer propaganda electoral ni proselitismo político, en medios de comunicación radial, televisiva o escritos, durante las campañas electorales". Respecto de la legislación vigente se trata de una propuesta relevante en tanto cada vez resultan más caras las campañas en la medida en que cada vez se recurre más a la televisión como medio privilegiado y de mayor alcance para promocionar candidatos, partidos y propuestas.

Por otra parte, para evitar una influencia desmedida de los propietarios de los medios de comunicación en los futuros gobernantes, la propuesta prohíbe a los primeros y a las agencias de publicidad la donación en dinero, en especie o servicios, a los partidos políticos, aún los permitidos por la ley en un plazo de seis meses antes y un mes después de la fecha de las elecciones. Es obvio que ni con esta medida ni con la anterior gozaría del beneplácito de los propietarios de medios y agencias de publicidad. No sería raro que los mismos, al conocer de estas propuestas, buscarían incidir en la Asamblea Legislativa para que las mismas no avancen. Tal como están hasta el momento.

Ullóa también propone la financiación a las actividades permanentes de los partidos. La suma que recibirían los partidos sería equivalente a la que ya reciben para los gastos de campaña. Sin embargo, la misma sería distribuida siguiendo los criterios:

*a)* Un 30% de manera igualitaria para todos los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa o Concejos Municipales, sin importar el hecho de si participaron coaligados o no.
*b)* Un 70% de conformidad al porcentaje de la votación a escala nacional obtenida por cada partido.

Los partidos recibirían los correspondientes fondos según sus planes de trabajo anual y las actividades que serían financiadas son:

*a)* El alquiler, compra y funcionamiento de locales partidarios.
*b)* Las actividades de formación ideológica, capacitación política, entrenamiento electoral y, en general todas aquellas actividades que promuevan el fortalecimiento de los partidos y del sistema democrático.
*c)* Las investigaciones, estudios de opinión, encuestas y publicaciones de toda índole, que realice el partido para la difusión de sus principios, plataformas programáticas o demás comunicados, siempre que se realicen fuera de los periodos de las campañas electorales.
*d)* La realización de elecciones primarias para elegir candidatos a cargos de elección popular.

Otros asuntos abordados por la propuesta de Ullóa son:

— El anticipo por la deuda política, tanto para quienes ya han participado o participan por primera vez en elecciones, así como en el caso de las fusiones y coaliciones.
— El reintegro de la deuda política.
— El valor del voto.
— La fianza de anticipo.
— La responsabilidad solidaria.
— Normas de administración y contabilidad.
— Estados financieros.
— Creación de fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos.
— El régimen de sanciones.

También en 2003 un grupo de diputados del FMLN presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de decreto para reglamentar el finan-

ciamiento de los partidos. Pero, al igual que la propuesta de Ullóa, la del anterior TSE, y la más reciente en 2008 del presidente electo, Mauricio Funes, no encontró mayor apoyo en el seno de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.[11] Dicho proyecto de decreto pretende regular tanto el financiamiento público (estatal) como el privado. En este sentido, al hablar del patrimonio de los partidos, el proyecto de decreto amplía las fuentes para financiar las actividades electorales y permanentes de los partidos. El artículo 2o. identifica las siguientes fuentes:

*a)* Las cuotas de los afiliados y las contribuciones y donaciones efectuadas por otras personas naturales o jurídicas.
*b)* Las utilidades generadas mediante actividades lícitas y los rendimientos de su patrimonio.
*c)* Los créditos obtenidos del sistema financiero nacional o de los particulares.
*d)* Los fideicomisos constituidos a su favor.
*e)* El financiamiento del Estado.

Como en la propuesta de Ullóa, el proyecto de decreto fija límites a los gastos durante las campañas electorales:

> Art.10.- Ningún partido político podrá utilizar más del cincuenta por ciento del total que sumen su deuda política más los donativos y contribuciones privadas, en hacer propaganda electoral ni proselitismo político, en medios de comunicación radial, televisiva o escritos, durante las campañas electorales.

En cuanto al financiamiento privado a los partidos se fijan límites de tal manera que las sumas no sean superiores al equivalente de 100 salarios mínimos durante las campañas electorales y 50 salarios mínimos en años no electorales (o para las actividades permanentes). Los partidos deberán presentar ante el TSE un informe anual de las donaciones privadas. Tales informes serían públicos y podrían ser consultados por cualquier persona o institución que manifiesta, por escrito, su interés en conocerlos. Adicionalmente, a los candidatos también se les fijan límites sobre las

[11] *Cfr*. Asamblea Legislativa, Expediente No. 578-11-2003, que contiene el proyecto de "Ley del régimen patrimonial y financiero de los partidos políticos y otros sujetos electorales".

aportaciones que pueden recibir. Las mismas deben ser notificadas a los partidos que los postulan y serían contabilizadas dentro de los ingresos del partido. Finalmente, con la intención de evitar la "campaña sucia" en periodos electorales por parte de grupos políticos o sociales, se prohíbe que puedan recibir donativos privados y que realicen propaganda proselitista a favor o en contra de un partido político o candidato contendiente.

En 2002 ya había sido presentada, por tres diputados del FMLN, una propuesta de reforma al Código Electoral para introducir un capítulo sobre control del financiamiento privado en las campañas electorales. Las medidas propuestas fueron:

*a)* Que los partidos políticos y las coaliciones deberán de llevar una contabilidad de los ingresos y gastos de las campañas.
*b)* Que los donativos en especie o dinero de sociedades anónimas o personas jurídicas a los partidos políticos deberán de registrarse y este registro será de carácter público para su fiscalización, los montos del donativo serán limitados.
*c)* Que los donativos en especie o dinero de particulares o personas naturales a las campañas electorales deberán de registrarse y estos libros serán de carácter público, para su fiscalización, y también tendrán sus límites en cuanto al monto del donativo.
*d)* La fiscalización del financiamiento privado a los partidos políticos será responsabilidad de las autoridades competentes.

Más allá del carácter general de estas medidas propuestas resulta de interés el intento de regular el financiamiento privado desde ya hace siete años sin que se haya avanzado nada todavía en 2009. Ello a pesar que entre los "considerandos" de la propuesta se reconociera "que la corrupción, el lavado de dinero, las donaciones de cantidades ilimitadas y en forma secreta de particulares, son prácticas que amenazan la democracia, subvierten el Estado de derecho, sustituyen el poder soberano del pueblo por el poder indiscriminado del dinero".

Aquí se han reseñado brevemente las más recientes propuestas de reforma al régimen de financiamiento de los partidos políticos en El Salvador. Las mismas están en estudio por parte de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa. Todas fueron propuestas por el FMLN pero no contaron con apoyos legislativos adicionales de otros partidos para que, al menos, fueran dictaminadas favora-

blemente. El hecho de que el FMLN se convirtiera en partido de gobierno en 2009 plantea la interrogante sobre si serán retomadas en la legislatura 2009-2012, donde el FMLN es la principal fuerza parlamentaria. Los otros partidos con presencia parlamentaria desde 2003 no propusieron reformas en esta materia.

En resumen, puede decirse que hay cinco grandes líneas de reforma en materia de financiamiento a los partidos:

*a)* Regular el financiamiento privado.
*b)* Fijar límites a los gastos de campaña.
*c)* Avanzar hacia un financiamiento permanente.
*d)* Establecer prohibiciones sobre fuentes de financiamiento.
*e)* Mayores controles y transparencia sobre las sumas recibidas por los candidatos y partidos.

## II. Tendencias

Desde el último informe sobre el financiamiento político en América Latina (Griner y Zovato, 2004) en El Salvador se registró un cambio. El mismo fue reseñado en el apartado anterior y tiene que ver con la garantía que los partidos deben presentar para recibir una parte de la deuda política en concepto de anticipo. La misma fue necesaria pues no fueron pocos los partidos que perdieron su registro ante el TSE a la vez que no devolvieron la parte del anticipo recibido que no alcanzó a ser cubierta por la suma que recibirían de acuerdo con su votación alcanzada. El cuadro 3 presenta una breve relación de estos partidos y la cantidad adeudada. El periodo llega hasta 2000 puesto que en las siguientes elecciones (2003) de diputados y concejos municipales ya fue exigida la garantía para poder recibir el anticipo. En otras palabras, con dicha medida desapareció el problema de los partidos que desaparecían teniendo una deuda con el fisco.

*Cuadro 3*
*Anticipo recibido y cantidad adeudada por partidos cancelados entre 1989 y 2000*

| *Partido político* | *Elecciones* | *Anticipo (Colones)* | *Cantidad adeudada (Colones)* |
|---|---|---|---|
| Partido Popular Salvadoreño, PPS | 1989 Presidenciales | 121 975.00 | 106 611.67 |
| Acción Democrática, AD | 1991 Diputados y Concejos Municipales | 394 408.00 | 248 957.00 |
| Movimiento Auténtico Cristiano, MAC | 1994 Diputados y Concejos Municipales | 652 219.00 | 186 594.00 |
| Movimiento Nacional Revolucionario, MNR | 1994 Presidenciales | 780 921.00 | 376 429.78 |
| Movimiento Popular Social Cristiano, MPSC | 1994 Presidenciales | 500 000.00 | 73 275.85 |
| Partido Demócrata, PD | 1997 Diputados y Concejos Municipales | 500 000.00 | 163 232.32 |
| Movimiento Solidaridad Nacional, MSN | 1997 Diputados y Concejos Municipales | 238 927.23 | 75 669.97 |
| Convergencia Democrática, CD | 1997 Diputados y Concejos Municipales | 4 869 091.26 | 2 286 989.16 |
| Pueblo Unido Nuevo Trato, PUNTO | 1999 Presidenciales | 500 000.00 | 377 260.92 |
| Popular Laborista, PPL | 2000 Diputados y Concejos Municipales | 500 000.00 | 379 508.72 |
| Unión Social Cristiana, USC | 2000 Diputados y Concejos Municipales | 846 169.92 | 42 246.44 |
| Liberal Democrático, PLD | 2000 Diputados y Concejos Municipales | 628 058.01 | 307 305.17 |
| Totales | | | |

Fuente: Amaya Hernández, 2003.

Por su parte, el cuadro 4 muestra algunas de las principales características del sistema de financiación de la política en El Salvador. Como ya se mencionó antes, se trata de un sistema mixto con muy poca regulación en cuanto a la parte estatal y nada de regulación en cuanto a la parte privada. Esto quiere decir que no hay restricciones en cuanto a las donaciones ni existen límites en cuanto a los gastos en las campañas. Aunque las actividades a las que va dirigido el financiamiento estatal son las relacionadas con las campañas electorales, el financiamiento privado (de fuentes partidarias o extra partidarias) tiene un carácter permanente.[12]

*Cuadro 4*
*Sistema de financiación política en El Salvador*

| *Característica* | *Descripción* |
|---|---|
| Fuentes de financiamiento | Mixto |
| Limitaciones | No existen regulaciones al respecto |
| Actividades objeto de financiamiento público | La campaña electoral, ya se trate de elecciones presidenciales, legislativas, municipales o de diputados para el Parlamento Centroamericano |
| Barreras legales | Tener la calidad de contendiente, para lo cual se requiere el registro y personalidad jurídica vigente |
| Criterios de asignación | Proporcional a la fuerza electoral, es decir, la suma de dinero recibida por cada partido político depende de los votos obtenidos en la elección en que participan |

Fuente: elaboración propia con base en el Código Electoral.

Para tener acceso al financiamiento público basta que el partido tenga la calidad de contendiente, es decir, que presente candidatos en cual-

[12] Las fuentes a las que aquí se hace referencia son básicamente las aportaciones de los militantes y afiliados, los ingresos generados por actividades partidistas y las donaciones privadas, nacionales o internacionales. Es obvio que los partidos más grandes (ARENA y FMLN) tienen mayor capacidad para nutrirse de tales fuentes en comparación con los otros partidos con presencia parlamentaria (CD, PCN y PDC). Esta desigualdad se expresa organizativamente en su expansión territorial. De hecho, solo el primero compite en todos los municipios del país.

quiera de las elecciones que se llevan a cabo en El Salvador. Cada voto que obtenga en dicha elección le sumará una cantidad de dinero que se establece *ad hoc*. Cuantos más votos alcance el partido, mayor será el financiamiento estatal que recibirá. Además, el mismo sólo opera para la competencia interpartidista por cargos de elección popular.

Los gastos y costos de la campaña electoral varían según sea el tipo de elección de la que se trate puesto que así es también la duración del periodo para hacer propaganda. La Constitución establece periodos diversos de la siguiente manera:

*a)* Elecciones presidenciales: 4 meses.
*b)* Elecciones legislativas: 2 meses.
*c)* Elecciones municipales: 1 mes.

Ciertamente no existe regulación alguna sobre topes en los gastos de propaganda. En la medida en que los partidos han venido recurriendo con más frecuencia a la televisión, las campañas y la propaganda se han hecho más caras. Los partidos con más recursos (Arena y FMLN) han sacado ventaja de esta situación frente a los otros partidos. En parte porque la mayor propaganda se hace a través de medios privados y no en medios estatales (televisión, radio y prensa).[13]

Ahora bien, la Constitución y el Código Electoral garantizan igualdad en la oferta de servicios mediáticos. Por un lado, las tarifas para los espacios de propaganda electoral no podrán ser distintas a las cobradas para otro tipo de material (Cn artículo 6o., inciso 4). Por otro lado, los servicios de comunicación deben ser prestados en forma equitativa, incluyendo el cobro de una misma tarifa cualquiera que sea el partido contratante (CE, artículo 229). La garantía del cumplimiento de estas condiciones queda a la autoridad electoral sólo en la medida en que los medios de comunicación le deben informar sobre las tarifas que cobran por sus servicios. No hay otro organismo especializado que vele por el cumplimiento de las mismas.

Los costos de las campañas se ven reducidos por los tiempos y espacios que reciben los candidatos y partidos en la cobertura que los me-

[13] Los medios de comunicación estatales están obligados a proporcionar en igualdad de condiciones y en forma gratuita espacios para todos los partidos y coaliciones (CE, artículo 229, inciso 4).

dios hacen de las campañas. En este caso, la cobertura suele ser desigual también a favor de los partidos más grandes. En igual sentido operan las franjas matutinas y vespertinas de las empresas de televisión en las que incluyen entrevistas. A las mismas suelen ser invitados representantes de los partidos para que expongan sus planteamientos. Estos programas van desde 30 hasta 60 minutos. En la radio también se llevan a cabo este tipo de entrevistas. Y, algunos medios escritos suelen dedicar espacios de una hasta tres páginas para entrevistas con dirigentes partidistas o candidatos.

La Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) llevó a cabo un observatorio de gastos de campaña publicitaria electoral entre el 1o. de enero de 2008 y el 18 de enero de 2009.[14] Entre otros indicadores, el mencionado observatorio buscaba determinar qué tantos recursos financieros empleó cada partido para informar a la ciudadanía sobre su oferta electoral y qué tan equitativamente se repartieron esos recursos financieros. Entre los medios monitoreados había 15 canales de televisión, 6 periódicos y 40 emisoras de radio.[15] Algunos de los hallazgos pertinentes para este informe son los siguientes.

Según el cuadro 5, la campaña de las elecciones presidenciales, de diputados y de concejos municipales de 2009 (aún sin haber finalizado) ya había sobrepasado a las campañas de 2004 (elecciones presidenciales) y 2006 (elecciones de diputados y concejos municipales).[16] Los gastos de publicidad de 2009 incluso ya eran superiores a los de las campañas de 2004 y 2006 juntas.

[14] Dicho observatorio también cubrió hasta la jornada electoral del 15 de marzo de 2009 en que se eligió nuevo presidente de la república. Sin embargo, para este informe sólo estaba disponible la información hasta la jornada electoral del 18 de enero de 2009. De todas formas los datos muestran una clara tendencia al encarecimiento de las campañas electorales.

[15] Este tipo de monitoreos han encontrado su espacio ante la ausencia de información oficial al respecto. En la medida en que no hay límites para los gastos de las campañas, no hay entidad estatal encargada de darle seguimiento al cumplimiento de esos límites.

[16] Tómese en cuenta que aquí solo se incluyen los gastos publicitarios en los medios monitoreados. Por tanto, no puede decirse que los mostrados sean los gastos totales de las campañas. Los mismos serían superiores en una cantidad imposible de determinar para este informe. Por tanto, las sumas mostradas deben considerarse como indicativas de lo que invirtieron los partidos en publicidad.

*Cuadro 5*
*Gasto publicitario (TV, prensa y radio) durante los 12 meses antes de las elecciones de 2004, 2006 y 2009 (US dólares)*

| *Campaña* | *Gasto publicitario* | |
|---|---|---|
| | *Abs.* | *%* |
| 2004 | 7 798 299 | 30 |
| 2006 | 4 022 953 | 15 |
| 2009 | 14 604 230 | 55 |

Fuente: elaboración propia con base en Funde (2009).

El cuadro 6 muestra que casi la novena parte de los gastos en publicidad electoral en 2009 correspondió a la televisión. Las sumas mostradas corresponden a lo gastado por los seis partidos políticos que compitieron en la elección de diputados y concejos municipales de dicho año. También se incluyen los gastos de dos organizaciones proselitistas no partidistas que transmitieron sus mensajes por diversos medios a favor de Arena y FMLN.

*Cuadro 6*
*Distribución del gasto publicitario (TV, prensa y radio) Desde el 1 de enero de 2008 al 18 de enero de 2009 (US dólares)*

| *Medio* | *Gasto publicitario* | |
|---|---|---|
| | *Abs.* | *%* |
| Televisión | 14 077 907 | 89 |
| Prensa | 1 118 178 | 7 |
| Radio | 625 596 | 4 |

Fuente: elaboración propia con base en Funde (2009).

Por otra parte, el cuadro 7 muestra el gasto en publicidad proselitista que habían realizado los partidos contendientes entre el 1o. de enero de 2008 y el 18 de enero de 2009. El cuadro muestra también lo invertido por las organizaciones no partidistas afines a Arena (Fuerza Solida-

ria) y al FMLN (Amigos de Mauricio).[17] Resulta clara la desproporción en los gastos que realizó Arena frente al resto de partidos incluyendo al FMLN.[18] Así como la suma invertida por Fuerza Solidaria que también superó al resto de partidos con excepción del FMLN.

*Cuadro 7*
*Gasto en publicidad proselitista (TV, prensa y radio) desde el 1 de enero de 2008 al 18 de enero de 2009 (US dólares)*

| Medio | Gasto publicitario | |
|---|---|---|
| | Abs. | % |
| Arena | 10 388 249 | 65.7 |
| Fuerza Solidaria | 1 149 551 | 7.3 |
| FMLN | 3 005 475 | 19.0 |
| Amigos de Mauricio | 67 899 | 0.4 |
| FDR | 426 751 | 2.7 |
| PCN | 401 150 | 2.5 |
| PDC | 281 759 | 1.8 |
| CD | 100 845 | 0.6 |

Fuente: elaboración propia con base en Funde (2009).

Finalmente, según el informe de Funde (2009b) lo gastado en publicidad a través de los grandes medios hasta el 18 de enero de 2009 ya alcanzaba el 74% de la deuda política estimada para 2009. Pero, como el mismo informe señala, el gasto total de las campañas debe incluir no sólo

[17] Que estas organizaciones no partidarias hicieran propaganda a favor o en contra de ambos partidos políticos fue una clara violación a lo dispuesto en el artículo 227 del Código Electoral según el cual el derecho a hacer propaganda corresponde únicamente a los partidos políticos o coaliciones contendientes. El TSE no fue capaz de parar dicha violación a la ley.

[18] Ahora bien, lo invertido por el FMLN hacia la jornada del 15 de marzo tuvo que verse incrementada sustantivamente. De manera intuitiva puede sostenerse que por cada espacio en TV contratado por Arena había uno por parte del FMLN. Por tanto, los datos mostrados en el cuadro 7 deben ser considerados como provisionales de los gastos totales. Una vez más, al momento de redactar este informe no se contaba con los datos definitivos.

los gastos en publicidad sino otros componentes como: la contratación de personal, publicidad por otros medios (indumentaria, vallas, banderines, afiches, etcétera), movilización, alquiler de locales, aparatos de sonido, mítines, regalos, encuestas, etcétera. Es verosímil, por tanto, que los gastos totales de las campañas superen el monto de la deuda política. ¿Cómo obtienen los candidatos y partidos los fondos adicionales? No hay manera de saberlo a ciencia cierta.

El ser un partido de gobierno lo pone en ventaja respecto a los demás contendientes por el acceso a los recursos públicos que puede utilizar para su campaña. Aunque hay prohibiciones expresas,[19] los partidos de gobierno (nacional o municipal) siempre encuentran vías para sacar ventaja de su posición especialmente en los casos de los gobernantes municipales que buscan su reelección. Por ejemplo, es usual que los camiones recolectores de desechos sólidos estén pintados con los colores del partido o lleven colocados emblemas partidistas. Los locales de las municipalidades también suelen tener colores partidistas o cuadros del presidente en las oficinas. Quiérase o no, éstas son formas de mantener una presencia en el pensamiento de los ciudadanos que día a día ven a los camiones recolectores o realizan algún trámite en las oficinas de la alcaldía incluso en días previos a la jornada electoral.

## III. Cuantificación del financiamiento

El citado informe de Funde (2009b) es apenas una muestra de lo que los partidos gastan en publicidad electoral. No hay manera de saber la suma exacta gastada por cada partido puesto que no hay regulación al respecto. Ni siquiera están obligados a declarar cómo utilizaron lo que reciben en concepto de deuda política, que en 2009 ascendió a las siguientes sumas:

[19] Por ejemplo, el artículo 231 del Código Electoral prohíbe que el gobierno de la República, los concejos municipales y demás entidades autónomas publiquen, durante el mes anterior a la fecha señalada para las elecciones, en cualquier medio de comunicación, privado o estatal, las contrataciones, inauguraciones de obras de infraestructura nacional o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado, que realicen o que proyecten realizar como parte de sus obligaciones. Así mismo, el artículo 237 del Código Electoral prohíbe el uso de vehículos oficiales y nacionales para realizar actividades partidistas.

*a)* Elecciones presidenciales: US $12 480 521.0
*b)* Elecciones de diputados: US $5 738 375.5
*c)* Elecciones de concejos municipales: US $4 287 404.2

Para tener una visión comparada del financiamiento estatal que han recibido los partidos políticos salvadoreños desde 2000 se ha preparado el cuadro 8. Se presenta el valor del voto para cada tipo de elección y la suma global de la deuda política para cada año. Salta a la vista, por un lado, cómo se ha incrementado este financiamiento especialmente para 2009 que incluyó tres elecciones y, por otro lado, que el valor del voto de las elecciones presidenciales equivale casi a la suma del valor del voto de las otras dos elecciones.

*Cuadro 8*
*Valor del voto y deuda política*
*en El Salvador, 2000-2009 (en dólares)*

| *Año* | *Valor del voto según elección* | | | *Deuda política total* |
|---|---|---|---|---|
| | *Presidencial* | *Diputados* | *Concejos municipales* | |
| 2000 | | 1.8057 | 1.3531 | 3 833 532.4 |
| 2003 | | 1.98 | 1.48 | 4 846 306.8 |
| 2004 | 3.73 | | | 8 494 996.6 |
| 2006 | | 2.22 | 1.66 | 7 757 085.0 |
| 2009 | 4.73 | 2.59 | 1.93 | 22 506 300.0 |

Fuente: elaboración propia con datos de TSE (2009) y votos válidos para cada año.

La deuda política es pagada por el Ministerio de Hacienda y, como ya se dijo, no hay ningún tipo de control sobre lo que cada partido haga con lo que recibe como parte de la deuda política. Sin embargo, según el artículo 195, num. 4, de la Constitución, y el artículo 3o. de la Ley de la Corte de Cuentas, este organismo tiene la atribución de fiscalizar a las entidades que reciben asignaciones de recursos públicos. En la medida en que la deuda política es una asignación proveniente del erario público, los partidos caen en el campo de fiscalización de la Corte de Cuentas. Ahora bien, no está claro que en la práctica dicho control sea llevado a cabo. Tómese en cuenta, además, que no existe regulación ni una institución que reciba informes de financiamiento de los partidos.

La falta de regulación en esta materia conlleva la inexistencia de sanciones específicas vinculadas con el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas y/o de divulgar la información al público. La Corte de Cuentas, en tanto Tribunal, puede imponer sanciones pecuniarias, penales y administrativas. Sin embargo, hasta la fecha no ha impuesto ninguna sanción porque no es práctica institucional realizar una auditoría electoral a ningún partido político. Así mismo, la ausencia de un organismo estatal encargado de la recolección de la información pertinente hace que no haya capacidad para llevar adelante auditorías o investigaciones especiales.

## IV. Experiencias, lecciones y debate actual

Con el financiamiento de la política y los partidos ocurre algo semejante a lo que sucede con la reforma electoral en general. Hay momentos álgidos, donde el tema parece tomar un impulso más allá de las declaraciones y muestras de interés por diferentes actores políticos. Sin embargo, dicho impulso no es suficiente para convertirse en una reforma a la legislación existente. Normalmente estos temas son recurrentes en la medida que se acerca una campaña electoral. Pasada la misma, la temática desaparece de la agenda pública. En parte esta situación se origina en que las medidas de reforma que suelen proponerse afectarían negativamente a los partidos políticos. En el caso del financiamiento pareciera ser mejor para éstos una regulación laxa o inexistente sobre todo cuando se habla del financiamiento privado.

El asesinato en Guatemala de tres diputados salvadoreños al Parlamento Centroamericano en 2007 ha sido hasta la fecha el hecho de mayor impacto sobre la opinión pública que aparece vinculado al crimen organizado. Según las evidencias recogidas una mafia internacional estaría detrás del asesinato. Sin embargo, el manejo periodístico que se hizo del suceso produjo más confusión que certezas. Primero se le hizo aparecer como un error de los hechores para evitar que se vinculara al partido Arena (al cual pertenecían los diputados) con el narcotráfico. Las investigaciones que se hicieron públicas tampoco contribuyeron a clarificar el asunto. Ello a pesar de que en Guatemala, lugar del hecho, fueron asesinados los autores materiales del crimen en una cárcel de alta seguridad.[20]

[20] Dos años después el asesinato seguía sin aclararse en términos de los móviles. Otras muertes y arrestos en torno al caso siguieron sucediéndose. Aunque se intuye, el vínculo entre política y narcotráfico no quedó lo suficientemente demostrado.

El financiamiento de la política, en general, y de los partidos políticos, en particular, es un asunto de alto interés para los políticos y otros actores públicos en El Salvador. Pero no en el sentido de establecer o mejorar las respectivas regulaciones. Es de alto interés porque finalmente es una necesidad compartida por los políticos para satisfacer sus intereses particulares, partidarios e institucionales. Incluso hay quienes hablan de que la democracia tiene un costo económico. Hacer que funcionen bien las instituciones no sólo es importante sino que tiene un costo y hay que ver de dónde se obtienen los fondos para tal fin. Las coyunturas electorales hacen más visible esta preocupación porque esta necesidad se condensa en el financiamiento de las campañas electorales. Las mismas cada vez resultan más onerosas y la deuda política, como mecanismo estatal para su financiación, es insuficiente. Los partidos entonces recurren a otras fuentes de financiamiento directo o indirecto. El financiamiento privado cobra entonces mayor auge y la preocupación por las fuentes y los compromisos adquiridos suelen llamar la atención de algunos medios de comunicación.[21]

Como ya se señaló, los principales temas que llaman la atención sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales son: las fuentes, el respeto a la legalidad, la equidad financiera para la competencia, los límites para los gastos de campañas, la independencia de los partidos y candidatos (ante los compromisos adquiridos con las fuentes de financiamiento), la transparencia y publicidad de las aportaciones y contribuyentes, y las entidades responsables de su control.

Ahora bien, a éstos que suelen ser los temas recurrentes cada vez que salta al espacio público el asunto del financiamiento de los partidos, se les debe agregar la preocupación, cada vez más frecuente, por las fuentes sospechosas (narcotráfico, secuestros, lavado de dinero y venta de armas) y por las contribuciones de instituciones extranjeras, gubernamentales o no (*El Faro*, 2009). Sin embargo, aunque frecuente, su tratamiento en los medios sigue siendo muy superficial. Entre pasillos, algunos políticos afirman la existencia de estas fuentes de financiamiento pero no se han hecho investigaciones que las pongan en evidencia. Cuando el tema sale a luz pública suele ser en contexto de campañas electorales y termina

[21] Por ejemplo, el periódico digital *El Faro* publicó, el 18 de febrero de 2008, un reportaje que recoge varias de las iniciativas de ley presentadas a la Asamblea Legislativa sobre el financiamiento a los partidos desde 1996. En el mismo se describe el posicionamiento de los diferentes partidos ante este asunto (Valencia, 2008).

siendo considerado como parte de una campaña de desprestigio antes que como un asunto serio que deba ser investigado a fondo.

En términos académicos el tema de la financiación de la política apenas ha sido abordado. Los trabajos científicos, entre artículos e investigaciones, no superan la decena y la mitad han sido realizados para estudios comparados a nivel de la región latinoamericana.[22] Este escaso desarrollo puede deberse a la dificultad para acceder a la información necesaria para profundizar en el tema más allá de la materia jurídica.[23]

## V. Referencias

Amaya Hernández, Jorge Alberto (2003), *El Salvador: financiamiento público de los partidos políticos* (Tesis de Maestría en Ciencia Política), San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA).

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2008a), Expediente núm. 1359-2-2008-1, Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2008b), Expediente núm. 1359-2-2008-2, Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2003a), Expediente núm. 121-6-2003, Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2003b), Expediente núm. 578-11-2003, Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2002), Expediente núm. 2509-12-2002, Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1992), Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servi-

[22] Los trabajos de Internacional IDEA constituyen la mayor fuente de producción académica sobre el financiamiento de la política en El Salvador. Los trabajos de Amaya (2003) y Ullóa (1998) son los trabajos nacionales con mayor tratamiento sistemático.

[23] De hecho, ni siquiera el TSE tiene información disponible al respecto en su sitio web: *http://www.tse.org.sv*.

cios, Decreto Legislativo núm. 296, del 24 de julio de 1992, publicado en el *Diario Oficial* núm. 143, t. 316, del 31 de julio de 1992.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1991). Ley de impuesto sobre la renta, Decreto Legislativo núm. 134, de fecha 18 de diciembre de 1991, publicado en el *Diario Oficial* núm. 242, t. 313, del 21 de diciembre de 1991.

EL FARO (2009), "En su pleito con Chávez, Estados Unidos involucra a El Salvador", *ElFaro.net*, 11 de febrero de 2008, *http://www.elfaro.net/secciones/elecciones2009/20080211/elecciones3.asp*.

FUNDE (2009a), *Observatorio de gastos de campaña publicitaria electoral. Segundo informe* (presentación Power Point), San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo.

——— (2009b), *Observatorio de gastos de campaña publicitaria electoral. Segundo informe* (archivo pdf), San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo.

GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (2004), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, Organización de los Estados Americanos (OEA)-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

TSE (2009), *Guía de elecciones, 2009,* San Salvador, Tribunal Supremo Electoral.

——— (2008), *Código Electoral, 2009*, San Salvador, Tribunal Supremo Electoral.

ULLOA, Félix (1998), *El Régimen financiero de los partidos políticos en El Salvador*, San Salvador, Edit-TSE.

VALENCIA, Daniel (2008), "La ley de financiamiento de partidos a la espera de Saca", *ElFaro.net*, 18 de febrero de 2008, *http://www.elfaro.net/secciones/elecciones2009/20080218/elecciones1.asp*.

# EL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN GUATEMALA

Anisia Paola Ortiz Loaiza

Sumario: I. *Algunos antecedentes*. II. *Del marco jurídico*. III. *Características del sistema vigente*. IV. *De la experiencia*. V. *Los temas pendientes*. VI. *Bibliografía*.

Este artículo explora las principales características del financiamiento de los partidos políticos en Guatemala desde dos perspectivas: institucional-legal y práctica partidaria, en la medida en que esta última puede ser observada y documentada. En Guatemala, el financiamiento partidario es un tema fundamental para comprender el desarrollo y características de todo el sistema político, así como los logros y fracasos respecto a la construcción de un régimen democrático. La idea principal que se presenta es que a pesar de los avances legales recientes en materia de financiamiento partidario, no ha habido interés ni voluntad real por parte de los líderes políticos para regular y limitar a los partidos en esta materia: el financiamiento privado ha sido la piedra angular sobre la cual descansa el sistema político guatemalteco, lo que reduce el ejercicio del derecho "a ser electo" a una reducida "élite" que puede financiar su propia campaña o conseguir un buen '"financista". De este modo el sistema que se ha caracterizado por ser excluyente y elitista se reproduce a sí mismo. No es raro entonces que, aunque el financiamiento público ha aumentado la legislación carezca aún de regulaciones y sanciones efectivas que obliguen a los partidos a cumplirla. Esos vacíos legales limitan la transparencia y la competencia democrática intrapartidaria; pero sobre todo condicionan la independencia de los partidos de los grupos o élites económicas, y del narcotráfico, entre otros. De esta forma dejan sin efecto uno de los objetivos principales del financiamiento público: la independencia y fortaleza partidaria respecto de las fuerzas económicas. Al final, los legisladores han favorecido el financiamiento público sin controles o con posibles salvaguardas, encontrando así una fuente de beneficios partidarios que, nuevamente, limitan el avance democrático en esta materia.

## I. Algunos antecedentes

Desde el inicio de la transición del régimen guatemalteco en 1985, el sistema político partidario se fraguó a la sombra de un Estado militarizado, con prácticas antiinsurgentes y antidemocráticas, para el que cualquier partido de izquierda era vetado. Por tales razones, sumadas a la experiencia histórica de gobiernos autoritarios y fraudes electorales, los legisladores que fundaron las instituciones actuales buscaron separar, en la medida de lo posible, al régimen partidario y electoral del gobierno y sus instancias, inaugurando así la ley vigente.

Probablemente por esa razón, aunque el régimen de financiamiento se estableció como "mixto" en la norma electoral, la deuda pública fue un monto muy pequeño, sin mayores exigencias para la rendición de cuentas y sin implicaciones sustantivas para el funcionamiento partidario, hasta ahora —después de aprobadas las reformas y transcurrido el proceso electoral de 2007. Ello llevó a los partidos políticos a necesitar cada vez más del financiamiento privado, lo cual fue fundamental para el proceso de consolidación de la élite económica en el poder político del país, durante la transición política. De esta manera, el financiamiento se convirtió en la pieza fundamental del funcionamiento partidario y político del país: la posibilidad de participación política electoral se circunscribió a la posibilidad de financiar la propia campaña electoral o de agenciarse un buen "donante", con todos los compromisos políticos, clientelares y financieros que eso conllevase.

Las incipientes organizaciones partidarias nacidas con la convocatoria a la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, no lograron fortalecerse ni subsistir a una suerte de apuesta constante por la victoria electoral, donde la sigla partidaria pasaba a un segundo plano en función de lograr el triunfo de un candidato. Los incentivos para institucionalizar y fortalecer a los partidos políticos han sido mínimos precisamente cuando una buena estrategia de *marketing* electoral ha sido suficiente para captar el voto por un candidato (esto no exime la posibilidad de que las tendencias de la preferencia del voto hayan ido cambiando y haciéndose más complejas a lo largo de los años). De manera inversa, una estructura partidaria más o menos establecida supone costos más altos de funcionamiento y negociación política; por lo que generalmente, para muchos líderes partidarios o candidatos potenciales, se ha hecho más fácil emigrar a otro partido o crear uno nuevo al momento de lanzar su candidatura.

De cualquier modo la posibilidad de encontrar financiamiento ha estado circunscrita a la posibilidad de triunfo del candidato y a sus vínculos.[1]

Por tanto, a pesar de la inversión creciente y, en algún punto, desmedida en las campañas electorales o tal vez, precisamente a causa de ella, fue muy difícil para los legisladores llegar a un acuerdo mínimo sobre su control y fiscalización. Desde la firma de los Acuerdos de Paz (1996) y las recomendaciones derivadas de la Comisión de Reforma Electoral (CRE), instituida a partir de esos acuerdos, ya se identificaba la necesidad de incrementar el financiamiento público y fiscalizar el financiamiento privado. Aún así, las propuestas de reforma planteadas por dicha Comisión pasaron casi nueve años de discusiones y serias modificaciones antes de ser aprobadas en 2004. Las reformas fueron limitadas respecto de lo que era necesario modificar y poseían tantos errores técnicos y de congruencia con el marco legal que fue necesario corregirlas mediante una nueva propuesta de reformas conocidas como "de armonización", implementadas en 2006; por lo que fue hasta entonces, 10 años después, que las reformas financieras realmente cobraron vigencia.

La nueva legislación incrementó el financiamiento público y por primera vez facultaba al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para fiscalizar los fondos públicos y privados, la misma no estaba suficientemente desarrollada y delegaba al Tribunal la emisión de un reglamento específico para su aplicación. No obstante este último tardó mucho en implementarse (tres meses antes de la convocatoria electoral —enero de 2007). Esta tardanza, entre otras cosas, también fue reflejo del compromiso político que implicaba, para los magistrados del TSE, publicar una normativa como esta y no ganarse la animadversión de los partidos políticos y sus financistas.

Las ideas anteriores, que pretenden dar un panorama general sobre el tema del financiamiento partidario en Guatemala, ilustran brevemente las razones por las que los guatemaltecos hemos consolidado una cultura caudillista, que privilegia el voto por el candidato sin importar el partido al que pertenezca.[2] Ello responde también a la falta de propuestas progra-

[1] Véase Ortiz, Paola *et al*. (coord.), *Partidos políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político,* Guatemala, Flacso, 2008. Véase también Área de Estudios Sociopolíticos, Mack, Ortiz *et al*., *Cuadernos de información política*, números del 1 al 15, Guatemala, Flacso, 2006-2008, especialmente números 2, 8, 10, 13 y 14.

[2] Véase Solórzano, Ivonne, "Análisis sobre la participación electoral de la ciudadanía", en Núñez, Eduardo (coord.), *Siete claves para el cambio*. *Análisis técnico, político*

máticas e ideológicas partidarias que, precisamente, han sido un subproducto y una causa de su debilidad institucional pero que están vinculadas directamente con el peso del financiamiento privado en la política.

A continuación se da una mirada más cercana al financiamiento partidario y a sus principales características.

## II. Del marco jurídico

Desde la implementación del nuevo régimen político con la Constitución de 1985, los asuntos electorales y partidarios quedaron consignados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) de rango constitucional. Desde el inicio la misma ya planteaba muchas debilidades pero sólo fue objeto de modificaciones sustantivas hasta 2004, luego de un largo proceso de discusión y negociación. Como se mencionó, dentro de los Acuerdos de Paz, el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral establecía entre sus propuestas básicas sobre *Transparencia y publicidad* (numerales del 15 al 17) lo siguiente:

> Para asegurar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y que la preferencia de los electores no sea suplantada por la capacidad de inversión económica, Las Partes consideran que el Tribunal Supremo Electoral debería tener la facultad para determinar el techo de gastos en propaganda electoral de cada candidato presidencial en los medios masivos de comunicación. Se recomienda examinar las posibilidades de proporcionar y facilitar la utilización de tiempos y espacios en los medios de comunicación en forma gratuita y en igualdad de condiciones para cada partido.
>
> Los partidos y los candidatos deberían quedar obligados a presentar los libros de cuentas y los informes que le sean requeridos por el Registro de Ciudadanos para comprobar la procedencia lícita de los recursos. Para el cómputo de los gastos de propaganda deberían incluirse, a precios de mercado, las donaciones de propaganda que los partidos reciban durante la campaña electoral.
>
> Procedería también promover una reforma al Código Penal a efecto de tipificar el delito de aceptación del financiamiento electoral ilícito, estableciendo que incurre en tal delito quien percibiere o autorizare la percepción

*y normativo del proceso electoral. Guatemala 2007,* Guatemala, SOROS/NDI/NIMD/Flacso/ASIES/DOSES, 2008; Ortiz, Paola y López, Mario, *Participación política en las estructuras partidarias: los afiliados*, Guatemala, Flacso, *Cuadernos de información política*, núm. 5, 2007.

> de dichos aportes destinados al financiamiento de organizaciones políticas o a campañas electorales. La reforma establecería las sanciones penales correspondientes.[3]

En congruencia con lo anterior, la Comisión de Reforma Electoral (CRE), creada a partir de dicho acuerdo hizo señalamientos y una propuesta de reforma precisa sobre este tema y otros asuntos fundamentales. Esta última pasó de legislatura en legislatura sin lograr acuerdos, fue modificada y engavetada una y otra vez hasta que una versión casi nueva fue aprobada por el Congreso con el Decreto 10-04 del 21 de abril de 2004.

Con respecto al financiamiento partidario, la reforma incrementó la deuda pública de dos quetzales (aproximadamente US$ 0.25) a dos dólares por voto válido obtenido, para aquellos partidos que alcanzaran el umbral electoral —que se incrementó de 4 a 5% de los votos válidos— o para aquellos que lograsen la representación en el Congreso con al menos un diputado. Este aspecto de la ley fue ampliamente debatido. Aplaudido por muchos y discutido por otros, sin embargo, la mayor crítica fue que se omitió establecer controles y mecanismos efectivos de fiscalización de los recursos. La misma reforma había eliminado por completo el artículo 10, relativo a los delitos y faltas electorales, que aunque se esperaba que fueran incluidos en el Código Penal, su no tipificación sigue siendo un vacío en la legislación actual.[4]

La reforma aprobada presentaba tantos errores e incongruencias técnicas —probablemente porque la negociación para su aprobación tuvo carácter político y de "urgencia nacional"— por lo que fue necesario aprobar un nuevo paquete de reformas para "armonizar" y aclarar las ya existentes. Las nuevas reformas contenidas en el Decreto 35-06 se aprobaron de urgencia (noviembre de 2006), bajo una gran presión de los medios y de diferentes organismos de la sociedad civil, ante la necesidad de clarificar varios aspectos fundamentales del proceso electoral de 2007 que estaba en puerta.

No obstante, nuevamente el tema del control y fiscalización de recursos, así como el tema de la tipificación de delitos y faltas electorales quedaron ausentes. Sin embargo, hubo mucha presión por parte de los

[3] Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, Acuerdos de Paz, Guatemala, IPDH, p.154.

[4] La Comisión de Asuntos Electorales del Congreso presentó una propuesta de reforma al Código Penal sobre delitos electorales, para su dictamen, en octubre de 2008. No obstante, el proceso de 2007 se realizó sin contar con la tipificación de estos delitos.

medios, organismos de la sociedad civil y de la cooperación internacional para que el Tribunal asumiera su papel de fiscalizador, ya que la ley dejaba la puerta abierta para que éste estableciera mecanismos de control y de sanción específicos y por primera vez podrían ser aplicables tanto al financiamiento público como privado. De esa cuenta se aprobó el Acuerdo 19-2007, que dio origen al Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado, de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas el 23 de enero de 2007 (tres meses antes de la convocatoria a elecciones). El TSE dio un paso más al emitir el Reglamento de control y fiscalización de las campañas publicitarias de las elecciones generales, Acuerdo 131-2007, publicado al día siguiente del inicio de la carrera electoral, el 3 de mayo de 2007.

Sobre el Reglamento de control y fiscalización del financiamiento pueden señalarse varias características importantes: Por un lado, se implementó muy tarde y sin ninguna preparación previa del TSE para asumir los compromisos legales dispuestos en el mismo (a pesar de que desde la aprobación de reformas de 2004, muchos de estos procesos quedaron plasmados en la ley). Esto supuso un doble esfuerzo, poco planificado, para organizar un proceso electoral bajo un nuevo marco legal (mucho más allá del tema financiero), lo que obligó a la capacitación y contratación de nuevo personal en el órgano electoral y para el tema que aquí compete, de la Auditoría Electoral.[5] Sin embargo, estas decisiones que respondían a necesidades concretas no tuvieron una visión estratégica ni integral de todo el sistema, por lo que, por ejemplo, no se vincularon las actividades de la Inspectoría Electoral con las de la Auditoría, lo cual debilitó la labor de auditoría.[6]

Por tanto, aunque se dio un gran paso con el reglamento, su implementación fue apresurada, con grandes tropiezos y sin ninguna estrategia para su implementación. Además, aunque su contenido es fundamental, en congruencia con la ley el mismo no contempla sanciones específicas ni con la eficacia suficiente para disuadir su incumplimiento; su carácter de Reglamento (o ley secundaria) le resta mucha fuerza ya que no fue producto del acuerdo de los mismos partidos políticos. Por tanto, aunque el esfuerzo por parte del Tribunal es plausible, el mismo es por mucho

[5] En el tema de la capacitación de la Auditoría Electoral, el apoyo de CAPEL y el IIDH fueron fundamentales.

[6] Sobre el tema puede consultarse: Balsells, Alejandro y Gramajo, Carmen, "Análisis del régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales", en Núñez (coord.), *op. cit*.

perfectible. Y precisamente su carácter de "reglamento" pone en evidencia que aún hay temas complicados que no se han logrado llevar al pleno del Congreso para su discusión y elaboración de propuestas concretas.

Desde una visión positiva puede decirse que a pesar de las críticas e imperfecciones del proceso de reformas, los pasos que se han dado son importantes en tanto han permitido que las reformas sustantivas y a favor de la democracia se vayan dando y ampliando poco a poco. Precisamente desde esta lógica la legislatura actual (2008-2011) a partir de su inicio se planteó la necesidad y posibilidad de aprobar nuevas reformas. Prueba de ello es que la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso quedó integrada por representantes clave de todas y cada una de las bancadas. El trabajo de esta Comisión fue arduo a lo largo de 2008 y en el seno de la misma se discutieron temas relativos a la profundización de la democracia, conocidos como las "reformas de segunda generación", sin embargo, de una manera esperable y muy conservadora, cada partido tenía una idea clara del tema de su interés, por lo que nuevamente muchos temas importantes, planteados desde finales de los años noventa por la Comisión de Reforma Electoral, quedaron relegados (como los temas de las cuotas, la democratización de los partidos, la asignación de rubros específicos de gasto para los partidos, la asignación de porcentajes específicos para la descentralización de los recursos partidarios, entre otros).

Sobre el tema financiero, la principal propuesta que se conoce de la actual Comisión de asuntos electorales es la relativa a un nuevo aumento de la deuda pública de dos a tres dólares (US$ 2 a $3). La sola mención del tema desató un gran debate en los medios a finales de 2008. La mayor crítica se centraba en la inminente necesidad de establecer rubros de gasto partidario y controles efectivos que la propuesta no contempla. No obstante, la nueva propuesta de ley se presentó al pleno en diciembre 2008, aunque extraoficialmente se sabía que la misma aún no había logrado el consenso partidario, inicialmente obtuvo un dictamen favorable, pero finalmente, en marzo de 2009, esta iniciativa se retiró de la agenda legislativa, según se dijo hasta "lograr un consenso" en temas fundamentales como: techo de campaña electoral, espacios publicitarios, subsidio del Estado y reducción del número de congresistas.[7] Por tanto, la posibilidad de la aprobación de una nueva reforma electoral aún parece remota.

[7] Este apartado se agregó en la última revisión del presente artículo pues en esos días los jefes de bancada del Legislativo decidieron retirar de la agenda legislativa el conocimiento del paquete de reformas en primera lectura, programado para el martes 17 de marzo. En su lugar propusieron realizar un seminario (aún sin fecha) para conocer y

Además, debe tomarse en cuenta que es sabido que generalmente los dos primeros años de gobierno son muy importantes para lograr este tipo de consensos, ya que durante los dos últimos años el interés se traslada por completo a la campaña electoral, lo cual hace difícil cualquier negociación de estos temas. En este sentido habrá que esperar el desenlace de este proceso para saber si las elecciones de 2011 se realizarán bajo un marco legal modificado.

## III. Características del sistema vigente

En Guatemala el financiamiento ha sido mixto desde la vigencia de la Constitución de 1985, sin embargo, la deuda pública fue casi simbólica hasta la reforma de 2006 en la que la misma se incrementó de Q. 2.00 a US$ 2. Además, la ausencia de controles al financiamiento y de topes de gastos de campaña provocaron que los capitales privados fueran ganando cada vez más inherencia y relevancia en los procesos políticos. El interés se mantuvo focalizado en las campañas electorales, que permitían una especie de "inversión" en la política que luego se pagaba con favores o privilegios políticos; en detrimento de la vida partidaria y la posibilidad de consolidación de cualquier propuesta partidaria a largo plazo.

No es raro, entonces, que los partidos no hayan logrado institucionalizarse y que, por otro lado, los ciudadanos no hubiesen encontrado en ellos la existencia de canales para el traslado de demandas o espacios de participación, precisamente porque el financiamiento condicionaba ambos aspectos del partido. Además, estas instituciones prácticamente quedaban sin vida una vez transcurrido el proceso electoral. Por lo tanto, el financiamiento explica en gran medida la complejidad y escasa institucionalidad de los partidos guatemaltecos. En este sentido, las reformas electorales de 2004 y 2006 son fundamentales en tanto recogen la preocupación por la importancia del financiamiento público, pero las mismas aún son insuficientes por varios motivos:

*a)* Dado el alto costo de las campañas electorales la deuda pública representa aún una cantidad simbólica y deja un amplio margen de dependencia del capital privado a los partidos políticos, como se ob-

lograr un consenso sobre los temas señalados. Fuente "Reducción del Congreso queda fuera de agenda", *Periódico Prensa Libre*, 14 de marzo de 2009, p. 3.

serva en los cuadros siguientes. Es importante señalar que no existe una fuente oficial confiable que dé cuenta de los gastos de campaña, no obstante, los esfuerzos de Mirador Electoral, mediante Acción Ciudadana son los más objetivamente documentados, aunque sólo se tomen como datos indicativos del fenómeno.

*Cuadro I*
*Gasto campaña electoral 2007*
*(Gasto estimado a partir de monitoreo de medios-no oficial)*
*Monto en Quetzales Q.*[8]

| PARTIDOS POLÍTICOS que participaron elecciones 2007 | | Estimación Gasto PRECAMPAÑA | Estimación TOTAL CAMPAÑA (propaganda + proselitismo) | GASTO TOTAL (campaña + precampaña) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | PATRIOTA | 43 241 844.00 | 117 296 635.46 | 160 538 479.46 |
| 2 | UNE | 24 531 410.00 | 124 106 815.16 | 148 638 225.16 |
| 3 | GANA | 26 958 364.00 | 64 004 545.25 | 90 962 909.25 |
| 4 | PAN | 17 571 526.00 | 40 268 381.08 | 57 839 907.08 |
| 5 | ANN | 22 009 878.00 | 16 773 960.07 | 38 783 838.07 |
| 6 | UNIONISTA | 15 515 206.00 | 21 546 446.84 | 37 061 652.84 |
| 7 | UCN | 9 371 519.00 | 25 253 925.42 | 34 625 444.42 |
| 8 | FRG | 8 859 671.00 | 21 808 219.46 | 30 667 890.46 |
| 9 | EL FRENTE | 15 441 449.00 | 11 041 793.69 | 26 483 242.69 |
| 10 | URNG | 49 645.00 | 10 853 577.80 | 10 903 222.80 |
| 11 | CASA | 2 935 415.00 | 5 594 873.12 | 8 530 288.12 |
| 12 | UD | 5 953 769.00 | 96 121.60 | 6 049 890.60 |
| 13 | EG | - | 5 165 652.60 | 5 165 652.60 |
| 14 | DCG | - | 5 044 099.37 | 5 044 099.37 |
| 15 | DIA | 614 098.00 | 57 651.86 | 671 749.86 |
| 16 | BIEN | 283 601.00 | 278 508.34 | 562 109.34 |
| TOTAL | | 193 337 395.00 | 469 191 207.12 | 662 528 602.12 |

Fuente: Acción Ciudadana/Mirador Electoral 2007, en Balsells, *op. cit.*, p. 338.

[8] Para convertirlo a dólares estadounidenses puede utilizarse el valor de referencia aproximado de Q. 7.5 por US$ 1.

*Cuadro II*
*Financiamiento estatal*

| | |
|---|---|
| Financiamiento estatal año electoral 2007 (cuota deuda pública) | Q. 1 185 633.00 |
| Total Financiamiento Estatal 2004 – 2007 | Q. 4 742 532.00 |
| Total financiamiento estatal 1986 - 2007 | Q. 17 393 374.00 |

Fuente: DISOP/ASIES con información del Tribunal Supremo Electoral.[9]

*Cuadro III*
*% Financiamiento estatal y privado de la campaña 2007*

| *Origen del financiamiento* | *Monto* | *Porcentaje* |
|---|---|---|
| Privado | Q. 469 191 207.12 | 99.7% |
| Público | Q. 1 185 633.00 | 0.25% |
| Totales | Q. 470 376 840.12 | 100% |

Fuente: DISOP/ASIES con información del Tribunal Supremo Electoral y datos del Mirador Electoral 2008 (el cálculo se hace asignando el total del gasto de campaña estimado, al financiamiento privado).

*b)* Aunque la ley ha establecido un tope a los gastos de campaña —el techo para 2007 fue de Q. 42 554 981.40 correspondiente a un dólar por empadronado—[10] por un lado, la cantidad fijada fue poco realista respecto a los desembolsos actuales, por lo que se identifica que la norma debería contemplar mecanismos eficaces para su adecuación (como inicialmente se contemplaba en la reforma de 2004). Por otro lado, sin importar el monto establecido como techo de gastos de campaña, la ley carece de mecanismos claros de sanción, por lo que la institucionalidad se muestra realmente endeble y hasta cierto

[9] Tasa promedio de cambio del Quetzal con respecto al Dólar de Estados Unidos, en los perIodos indicados:
1986-1989: Q. 2.73 x US$ 1.00 1991-1994: Q. 5.40 x US$ 1.00
1996-1999: Q. 6.48364 x US$ 1.00 2000-2003: Q. 7.85 x US$ 1.00
*Fuente: Promedio de compra y venta del promedio ponderado del mercado bancario.
Cálculos DISOP/ASIES con información del Banco de Guatemala en *Monografía de partidos políticos, 2004-2008*, Guatemala, ASIES, 2008 y Ballsells y Gramajo, *op. cit*., p. 341.

[10] La cifra corresponde a 5 990 029 empadronados e igual cantidad de dólares.

grado, como un mero referente simbólico. Las sanciones administrativas y pecuniarias, por un lado, no incluyeron el tema de transgresiones financieras de manera específica. Y por otro, aunque las mismas podrían aplicarse para sancionar casos de incumplimiento partidario, de manera amplia, en el caso de las multas, las mismas se establecen entre los 15 y hasta los 125 dólares estadounidenses.[11] Esto parece risible frente a los montos exagerados de gasto de campaña que rebasan por millones el techo establecido (como se observa en el cuadro I para los primeros tres partidos). Finalmente, aunque el TSE podría suspender o cancelar al partido político, el procedimiento no está claro en la ley, lo cual limita la aplicación de esta disposición. Y en última instancia, la cancelación de un partido por rebasar un techo de campaña no parece muy relevante una vez que éste haya logrado la victoria de su candidato por la vía del *marketing* político, pues el actual sistema partidario permite la supervivencia de las élites políticas más allá de la existencia de un partido.[12]

*Cuadro IV*
*Número de partidos políticos y comités cívicos que participaron en cada contienda electoral*

| *Año electoral* | *Número partidos políticos* | *Número comités cívicos electorales municipales(i)* |
|---|---|---|
| 1985 | 13 | 50 |
| 1990 | 20* | 86 |
| 1995 | 24 | 159 |

[11] Artículo 90, Ley Electoral y de Partidos Políticos.

[12] Ese es un tema al que se le ha dado importancia en Guatemala, precisamente porque aunque los partidos políticos no perduran en el tiempo, las élites político partidarias siguen siendo las mismas que se trasladan de un partido a otro y de un puesto a otro. Se puede consultar: Ortiz (coord.), *op. cit*.; Casaúz, Marta Elena, "La pervivencia de las redes familiares en la configuración de la élite de poder centroamericana . (El caso de la familia Díaz Durán)", *Anuario de estudios centroamericanos*, Costa Rica, vol. 20, núm. 2; entre otros.

| *Año electoral* | *Número partidos políticos* | *Número comités cívicos electorales municipales(i)* |
|---|---|---|
| 1999 | 14* | 172 |
| 2003 | 19 | 186 |
| 2007 | 21** | 147 |

Área de estudios sociopolíticos, FLACSO-Guatemala

Fuente: memorias Tribunal Supremo Electoral y www.tse.org.gt

(i) Observatorio de la Democracia Local. Comités Cívicos Electorales. Participación 1985-2003.

* Número de partidos que postularon candidatos a la presidencia y al congreso. (el resto corresponde al listado oficial de partidos inscritos ya sea que hayan postulado candidatos o no)

** Incluye al partido VIVA, que no logró inscribir a sus candidatos para la contienda electoral.

En Ortiz (coord.) *et al.*, *Partidos políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político*, Guatemala, Flacso, 2008.

*c)* Con respecto al inciso anterior lo que cabe resaltar es que la ley necesita contar con recursos "preventivos" y no sólo con castigos *ex post facto* que, dadas las características del funcionamiento del sistema de partidos, parecen poco eficientes.

*Cuadro V*
*Volatilidad partidaria en Guatemala*
*1985-1999*

| Elección | *Natalidad partidaria* % de partidos nuevos con representación | *Mortalidad partidaria* % de partidos que no logran obtener reelección |
|---|---|---|
| 1985 | 25 | 40 |
| 1990 | 63.6 | 37.5 |
| 1994 | 16.7 | 63.6 |
| 1995 | 14.3 | 0 |
| 1999 | 50 | 50 |
| 2003 | 53.8 | 16.6 |
| 2007 | 36.4 | 38.5 |

Fuente: Artiga-González [1985-1999], Fortín [2003 y 2007] en Fortín, Javier, "Transfuguismo parlamentario en Guatemala: algunos casos", *Cuadernos de información política*, núm. 15, Guatemala, Flacso, 2008.

*d)* La asignación de recursos públicos, de acuerdo con la nueva disposición legal, quedó condicionada al logro del umbral electoral, 5% de los votos válidos (anteriormente era de 4%). El incremento de dicho umbral respondió a la necesidad de fortalecer e institucionalizar partidos políticos, pues además de esta medida se aprobaron otras reformas relativas al endurecimiento de los requisitos para inscribir un partido político. Dada la historia político partidaria de Guatemala, con una tasa de natalidad, mortalidad y volatilidad partidaria muy alta (como se muestra en la tabla anterior), la apuesta por estas reformas pudo haber sido correcta. Sin embargo, aunque se trata de un umbral muy alto, comparado con el resto de América Latina, el mismo no logró su objetivo de limitar la supervivencia y el acceso al financiamiento público, precisamente porque la misma legislación contempló la "excepción a la norma" al permitir que un partido no sólo sobreviva sino que sea sujeto de financiamiento al alcanzar al menos una diputación.[13] Lo anterior tiene por lo menos tres implicaciones importantes:

- Aunque esta disposición legal favorece a partidos más pequeños y podría argumentarse que, al menos en teoría, apuntala la representación, la misma contraviene la idea inicial de la norma de elevar los requerimientos para la inscripción y supervivencia de un partido político, en un sistema donde aproximadamente en cada elección participan en promedio 19 partidos y de ellos el 40 o 50% son partidos nuevos.
- El financiamiento público para estos partidos con menos votantes se vuelve muy escaso (pues en algunos casos los mismos no llegaron ni al 1% de votos), por lo que los mismos quedan a la deriva, a merced del financiamiento privado.
- Finalmente, este fenómeno se hace más complejo al evidenciar que la ley no contempla topes de gasto de campaña ni regulaciones al financiamiento de acuerdo con el tipo de campaña electoral, como se amplía en el inciso siguiente.

*e)* Según la ley actual, un partido que sólo postula candidatos a diputados tiene el mismo tope de gasto de campaña y la misma posibi-

[13] Artículo 21, Ley Electoral y de Partidos Políticos.

lidad de obtener financiamiento que un partido que participa en la contienda presidencial o en ambas. Dado que los costos y la movilización que requiere una u otra campaña, o todas a la vez, son muy diferentes, el corregir la ley es un asunto fundamental para evitar inequidades entre los mismos partidos. Además, la regulación de este aspecto podría convertirse en un incentivo positivo para que los partidos amplíen su base territorial y despliegue organizacional, en función de alcanzar más votos; lo cual podría redundar en instituciones más fuertes y representativas.

*f)* La ley no contempla rubros sobre el destino del gasto público ni privado. La única regulación es la que señala que los partidos deben "descentralizar los fondos públicos que reciban trasladando a los comités ejecutivos departamentales y municipales el *porcentaje que (el comité ejecutivo nacional) acuerde*",[14] es decir, a criterio de la élite partidaria. Y este mismo artículo señala que el financiamiento puede estar destinado a funcionamiento partidario o a gastos de campaña. En un sistema que se caracteriza por concentrar los esfuerzos y gastos en la campaña electoral y en el mercadeo político, no contemplar este tipo de regulaciones es fomentar que las cosas sigan como están, en detrimento del fortalecimiento democrático y partidario.

*g)* En este sentido, aunque la ley prohíbe expresamente las donaciones "anónimas",[15] la regla en este país ha sido el anonimato, así como la donación de recursos en especie, que luego se cobran con favores o privilegios políticos. Por tanto, la fiscalización del financiamiento privado real presenta un enorme desafío que, por lo menos hasta la reciente elección, no parece resuelto.

*h)* Por primera vez la ley establece lineamientos para acceso y fiscalización de gastos en los medios de comunicación. No obstante en el pasado ejercicio electoral y primer proceso bajo esta normativa, se observa que: los partidos siguen teniendo acceso gratuito a los medios televisivos, como parte de las "ventajas" que da el monopolio de los medios a los partidos que así lo negocien; lo cual no siempre se dice de manera abierta y transparente, por lo que se dificulta el conocimiento exacto del monto gastado en este rubro. Además, se

[14] *Idem.* (subrayado propio).
[15] Artículo 21, inciso b.

observa que el TSE aún no cuenta con la capacidad para procesar toda la información que recibe diariamente de los medios de comunicación (según lo estipula la ley), lo cual limita la posibilidad de cualquier medida "preventiva", anulando la eficacia de la propuesta legal.[16]

*i)* A pesar de los aspectos novedosos y positivos de la ley, su principal debilidad es la falta de mecanismos de sanción. No importa cuál haya sido el límite fijado si el mismo no se cumple. Esta debilidad radica tanto en la falta de procesos claros, como en la falta de tipificación de delitos específicos relativos al financiamiento partidario. De esta cuenta los partidos políticos han entregado sus informes financieros, según lo estipula la ley, pero los datos que se conocen, publicados por el Tribunal sobre esos informes, son mínimos y relativos al cumplimiento de requisitos formales.

Como dato extraoficial[17] se sabe que los montos declarados como ingresos no coinciden con los de los gastos reportados por los mismos partidos políticos. De igual manera, los montos registrados por los medios, de manera diaria, tampoco coinciden con los gastos declarados por los partidos. Pero esta información no podrá ser corroborada o desmentida en tanto la magistratura del Tribunal no publique los informes elevados por la Auditoría Electoral y los ponga a disposición de la ciudadanía. Sin embargo, si esto fuera cierto, habrá que ver hasta dónde el TSE, máximo órgano de control del financiamiento partidario, es capaz y tiene la voluntad de sancionar a los partidos transgresores. Esto es fundamental pues es el primer ejercicio de este tipo, por lo que cualquier acción consecuente sentará precedente para los futuros informes y reportes de los partidos. Se esperaría también, que fuera el mismo Tribunal el que ponga el ejemplo de transparencia y rendición de cuentas al publicar los informes de la Auditoría, así como los datos relevantes del financiamiento partidario.

[16] Balsells, *art. cit.*

[17] Datos obtenidos mediante entrevistas al personal de la Auditoría electoral, publicados en *ibid*em, pp. 312-316.

## IV. De la experiencia

La debilidad en la capacidad de sanción del Tribunal Supremo Electoral ha sido fundamental para que los partidos incumplan o transgredan la norma sin mayores consecuencias. El ejemplo más ilustrativo de esto es la sanción impuesta al Partido Patriota antes del inicio de la campaña 2007, precisamente por adelantarse a la campaña e iniciar una "precampaña". La ley permite la propaganda electoral a partir de la convocatoria electoral (artículo 219) por lo tanto, el Tribunal sancionó a este partido y le ordenó retirar la propaganda desplegada para tal efecto, no obstante el partido hizo una apelación ante la Corte de Constitucionalidad para que no se le aplicara la sanción. Aunque la Corte no resolvió a favor del partido, la medida le permitió ganar tiempo, por lo que no fue necesario retirar vallas ni carteles una vez que el periodo de campaña había iniciado. Sin embargo, a pesar del fallo de la Corte, el TSE no hizo ningún pronunciamiento al respecto. Mientras tanto, esto originó que todos los partidos adelantaran la campaña sin ninguna consecuencia legal.

Este fue un mal precedente para el ejercicio electoral. La anterior Magistratura del TSE se caracterizó por su condescendencia y poca firmeza hacia los partidos políticos, probablemente la elección de nuevos magistrados a inicios de 2008 tuvo relación con este hecho, sobre todo porque la mayoría de magistrados buscaba su reelección, aunque ninguno la logró. No obstante se hubiera esperado que los nuevos magistrados retomaran de manera firme el tema de la fiscalización financiera, ya que serían ellos quienes tendrían a su cargo la evaluación de los informes de la Auditoría Electoral. Pero, de manera contraria, una de las primeras acciones fue el desmantelamiento de la unidad de Auditoría al no prorrogar los contratos de los auditores que en gran medida fueron capacitados por CAPEL. A la fecha aún no se conoce ningún informe oficial sobre el uso de los recursos partidarios durante la campaña de 2007, lo cual es preocupante pues ya se terminó otro año contable, así mismo pendiente de ser auditado.

No existen datos oficiales sobre gasto partidario. Desde la academia se ha intentado encontrar algunos métodos objetivos que permitan su cuantificación y, en ese sentido, los únicos datos que se conocen son los estudios de Mirador Electoral realizados por Acción Ciudadana.[18] Los datos

[18] Mirador Electoral se constituyó por un consorcio de cinco instituciones: Flacso, DOSES, INCEP, Acción Ciudadana (capítulo local de Transparencia Internacional) y CECMA, con el objetivo de monitorear las campañas electorales 2003 y 2007.

obtenidos a partir de la campaña de 2007 brindan una perspectiva desoladora del tema, precisamente porque se esperaba que la nueva legislación tuviera algún impacto en el gasto de la campaña electoral (véase Cuadro I). El monitoreo de Acción Ciudadana fue muy exhaustivo y se basó en el recuento de tiempos y anuncios pautados a un precio de mercado. Sin embargo, no existe manera de verificar si los reportes oficiales de los partidos políticos se asemejan a estos montos o si existe la posibilidad de que el TSE compruebe la veracidad de los datos.

Cabe destacar que para este informe no fue posible obtener datos de primera mano sobre el financiamiento partidario, sin embargo, un esfuerzo interinstitucional[19] muy reciente que buscaba documentar y revisar el proceso electoral de 2007, da cuenta de algunos datos obtenidos mediante entrevistas como salida a la imposibilidad de tener acceso a datos oficiales. El informe elaborado por Alejandro Balsells y Carmen Gramajo da cuenta de los datos extraoficiales mencionados arriba, sobre la incongruencia entre los datos de ingreso y de gasto reportados por los partidos, así como la no relación de los mismos con los datos consignados por los medios. Vale la pena evaluar los datos publicados por el TSE sobre el tema (cuadro V), para comprender que la fiscalización, la rendición de cuentas y la transparencia son aún incipientes y están lejos de concretarse.

## V. Los temas pendientes

Como se señaló al inicio de este artículo, el financiamiento político partidario es un tema fundamental para comprender el funcionamiento del sistema político nacional, así como su incipiente desarrollo democrático. En años recientes a Guatemala se le ha calificado de manera muy negativa respecto a distintos indicadores que intentan comparar diversos países de Latinoamérica o del mundo. Se le ha catalogado como un "Estado fallido", como el país más desigual de América Latina, como uno de los países más violentos del continente, como uno de los países con menor aplicación de justicia, entre otros. Además, la narco violencia se ha disparado y para comprobarlo basta hacer un recuento de artículos de periódico muy recientes. Aunque todos estos temas podrían parecer lejanos a nuestro tema de estudio, hay un hilo muy fino que vincula las

[19] El consorcio de instituciones, del cual formé parte, estaba integrado por NDI, SOROS, NIMD, Flacso, ASIES y DOSES.

características del financiamiento partidario, con la realidad sociopolítica nacional y sus diversos indicadores.

La posibilidad de llegar al poder político mediante elecciones está condicionada por la capacidad de financiar la propia campaña electoral. Esto supone que sólo pueden llegar al poder aquellos que cuenten con recursos propios o un buen "inversionista". Esto supone que, aunque algunos partidos digan lo contrario, no hay una forma de separar el dinero lícito del dinero ilícito por lo que el dinero proveniente del narcotráfico o del crimen organizado encuentra fácilmente canales para "hacer aportes" a la política, muchas veces sin que el mismo candidato tenga conocimiento de su procedencia. Además, la necesidad cada vez mayor de contar con más recursos para una campaña, hace necesario comprometer al partido con más "financistas" a quienes sin duda luego hay que retribuir sus aportes por cualquier vía: favores políticos, puestos clave, concesiones, mantenimiento de monopolios, etcétera. Ello conlleva a que las autoridades electas, una vez en el poder, deban responder a una serie de "compromisos" de campaña (que no necesariamente se refieren a las promesas hechas a la ciudadanía).

Además, la característica de la "inmunidad" que adquieren los gobernantes una vez electos (por el derecho de antejuicio) ha redundado en impunidad para gran cantidad de delitos, desde malversación de fondos hasta lavado de dinero, o vínculos con el narcotráfico. Sobre esto puede ejemplificarse el caso del diputado Manolo Castillo a quien no se capturó sino hasta haber concluido su periodo en el Congreso, luego de varias acusaciones (incluyendo vínculos con el narcotráfico, relación con la matanza de cinco diputados salvadoreños, entre otros) o el caso de la "misteriosa" desaparición de 82 millones de quetzales del Congreso. Si a esto se suma la entrega de puestos clave como resultado de la "inversión en la política", podría tener alguna relación con el hecho de que ahora se afirma abiertamente en Guatemala que el crimen organizado y el narcotráfico han infiltrado las estructuras del Estado. Sin embargo no existe ningún estudio serio que dé cuenta de esa realidad.

El tema de la impunidad no es poca cosa, ya que socava la legitimidad y eficacia de cualquier institución del Estado, especialmente del sistema de justicia que en lugar de sancionar, parece incentivar la transgresión de la ley al no contar con la fuerza suficiente para hacerla cumplir ni castigar su incumplimiento. El tema del financiamiento partidario no es la excepción, ya que como se señaló antes, la impunidad frente a las transgre-

siones de la norma parece la regla y no la excepción, sobre todo cuando el órgano encargado de impartir justicia no cuenta con las herramientas necesarias para cumplir su papel.

Ante tal incapacidad y/o falta de voluntad de sanción por parte del órgano electoral no parece rara, entonces, la ausencia de datos claros, transparentes y fidedignos sobre el financiamiento partidario. Como señala Balsells, aunque se esperaría que los mismos partidos fiscalizaran a sus contrapartes y denunciaran cualquier tipo de violación a la norma esto no se hace,[20] pues aunque generalmente durante la campaña electoral ha habido acusaciones mutuas sobre el uso de los recursos públicos[21] o incluso señalamientos sobre recursos del narcotráfico, éstas no pasan de ser una estrategia mediática para ganar la simpatía del electorado, sin ninguna consecuencia legal. Al final persiste una especie de "pacto de caballeros" en donde se privilegia el mantenimiento del *status quo*, pues nadie quiere perder sus "privilegios" o la posibilidad de tenerlos una vez llegado al poder.

En este sentido, la posibilidad de hacer pequeños cambios a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se ha visto como un aspecto positivo, sin embargo, la existencia de las normas *per se*, no garantiza su cumplimiento. Sumado a ello, la posibilidad de tipificar delitos vinculados al financiamiento partidario o a cualquier otro delito electoral está cuesta arriba, de tal manera que muchas de las disposiciones de la ley parecen letra muerta al no existir mecanismos de sanción que obliguen su cumplimiento.

Aunque el debate actual sobre nuevas reformas a la Ley Electoral ha cobrado relevancia, el mismo se centra en cuestiones de forma y no siempre de fondo. Por ejemplo, los parlamentarios y los medios se centran en discutir cuál es la mejor propuesta sobre la reducción del número de diputados en el Congreso, no obstante esas propuestas se centran en asun-

[20] Balsells, *art. cit.*, pp. 344 y 345.

[21] La Ley electoral obliga a los partidos políticos a "abstenerse de recibir ayuda económica, trato preferente o apoyo especial del Estado o sus instituciones, en forma que no esté expresamente permitida por la ley" (artículo 22, inciso j); prohíbe el uso de recursos y bienes del Estado para propaganda electoral, así como el uso de influencia o participación de funcionarios o empleados públicos en actividades electorales durante su jornada de trabajo (artículo 223). El reglamento es un más específico en cuanto a "restringir" aportes "dinerarios o no dinerarios" de cualquier "organismo, entidad o dependencia del Estado y municipalidades" (artículo 14). Tampoco permite aportes anónimos.

tos relativos al pago de nóminas o a la imagen del Congreso y no en cuestiones de representación ni tamaño de distritos, entre otras. De igual manera, la discusión sobre el incremento del financiamiento estatal, se centra en la cantidad de dinero que aporta el erario y en la corrupción, pero no toca lineamientos para el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria ni controles para el gasto y la transparencia.

No puede negarse que Guatemala ha dado pasos importantes hacia la construcción de un régimen más democrático pero, dadas las características de funcionamiento del sistema, la aplicación de la norma se convierte en un asunto fundamental y aún incipiente, especialmente, cuando la misma legislación contiene sus propias excepciones y zonas grises. Además, aún queda pendiente legislar sobre algunos temas fundamentales que en otras latitudes son asuntos resueltos pero que en Guatemala no logran ponerse sobre la mesa de discusión, tales como: regulaciones sobre el destino del gasto partidario, controles efectivos sobre el origen de los fondos, transparencia para el conocimiento real del financiamiento partidario, leyes que favorezcan la participación femenina, entre otros.

*Cuadro VI*
*Datos generales de partidos políticos al 31 de enero de 2008*
*resumen de cumplimiento*
(*www.Tse.Org.Gt/audioria*)

| | | | | CUENTAS BANCARIAS | | PRESUPUESTOS DE CAMPAÑA | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| NO | PARTIDO POLÍTICO | CONTADORES GENERALES | ESTADO PATRIMONIAL | CUENTAS DE CAMPAÑA ELECTORAL | CUENTAS PARA GASTOS PERMANENTES | PRESUPUESTO DE INGRESOS | PRESUPUESTO DE EGRESOS |
| 1 | DEMOCRACIA CRISTIANA | sí | no | no | sí | no | sí |
| 2 | DESARROLLO INTEGRAL AUTÉNTICO | sí | sí | sí | no | no | sí |

| | | | | CUENTAS BANCARIAS | | PRESUPUESTOS DE CAMPAÑA | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| NO | PARTIDO POLITICO | CONTADORES GENERALES | ESTADO PATRIMONIAL | CUENTAS DE CAMPAÑA ELECTORAL | CUENTAS PARA GASTOS PERMANENTES | PRESUPUESTO DE INGRESOS | PRESUPUESTO DE EGRESOS |
| 3 | FRENTE REPUBLICANO GUATE-MALTECO | sí | sí | sí | sí | sí | sí |
| 4 | PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL | sí | sí | sí | sí | sí | sí |
| 5 | MOVIMIENTO REFORMADOR | | | | | | |
| 6 | PARTIDO LIBERTADOR PROGRESISTA | | | | | | |
| 7 | UNIÓN DEMOCRÁTICA | sí | no | no | no | no | no |
| 8 | LOS VERDES | | | | | | |
| 9 | UNIDAD REVO-LUCIONARIA NACIONAL GUATEMAL-TECA | sí | sí | sí | sí | no | sí |
| 10 | PARTIDO PATRIOTA | sí | sí | sí | sí | sí | sí |
| 11 | GRAN ALIANZA NACIONAL | sí | sí | sí | sí | sí | sí |
| 12 | UNIDAD NACIONAL DE LA ESPERANZA | sí | sí | sí | sí | sí | sí |
| 13 | PARTIDO UNIONISTA | sí | sí | sí | sí | sí | sí |

| | | | | CUENTAS BANCARIAS | | PRESUPUESTOS DE CAMPAÑA | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| NO | PARTIDO POLITICO | CONTADORES GENERALES | ESTADO PATRIMONIAL | CUENTAS DE CAMPAÑA ELECTORAL | CUENTAS PARA GASTOS PERMANENTES | PRESUPUESTO DE INGRESOS | PRESUPUESTO DE EGRESOS |
| 14 | ALIANZA NUEVA NACIÓN | sí | sí | no | sí | no | sí |
| 15 | BIENESTAR NACIONAL | sí | sí | sí | sí | sí | sí |
| 16 | FRENTE POR LA DEMOCRACIA | sí | sí | no | sí | sí | sí |
| 17 | UNIÓN DEL CAMBIO NACIONALISTA | sí | sí | sí | no | sí | sí |
| 18 | CENTRO DE ACCIÓN SOCIAL | sí | sí | sí | sí | no | sí |
| 19 | PARTIDO SOCIALDEMO-CRATA GUATE-. MALTECO | | | | | | |
| 20 | ENCUENTRO POR GUATEMALA | sí | sí | sí | sí | sí | sí |
| 21 | VISIÓN CON VALORES No participó en el proceso electoral 2007 | | | | | | |

## VI. Bibliografía

MACK, ORTIZ, *et al*., *Cuadernos de información política*, números del 1 al 15, Guatemala, Flacso-Área de estudios sociopolíticos, 2006-2008.

MIRADOR ELECTORAL, Informes sobre el proceso electoral 2007, Guatemala, 2007.

*Monografía de partidos políticos, 2004-2008*, Guatemala, ASIES, 2008.

NÚÑEZ, Eduardo (coord.) *et al., Siete claves para el cambio*. *Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral. Guatemala 2007,* Guatemala, SOROS/NDI/NIMD/Flacso/ASIES/DOSES, 2008.

ORTIZ, Paola (cood.) *et al*., *Partidos políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político,* Guatemala, Flacso, 2008.

### *Leyes y acuerdos*

Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, Acuerdos de Paz, Guatemala, 1996.

Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto núm. 1-85 del 3 de diciembre de 1985.

Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto núm. 10-04 del 21 de abril de 2004.

Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto núm. 35-06 del 17 de noviembre de 2006.

Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Acuerdo No. 18-2007, del 23 de enero de 2007.

Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado, de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas, Acuerdo 19-2007, del 23 de enero de 2007.

Reglamento de control y fiscalización de las campañas publicitarias de las elecciones generales, Acuerdo 131-2007, del 3 de mayo de 2007.

# EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN HONDURAS

Guillermo Casco Callejas

Sumario: I. *Marco jurídico*. II. *Tendencias en Honduras relativas al financiamiento de la política*. III. *Cuantificación del financiamiento. Información disponible respecto de cantidades gastadas por los partidos y gastos en elecciones*. IV. *Experiencia/lecciones*. V. *Debate actual*. VI. *Conclusiones*. VII. *Anexos*.

El estudio del financiamiento de la política en Honduras nos ha permitido tener alguna información que nos revela cómo se comporta el organismo electoral en el cumplimiento de lo que la ley le señala y cómo responden las organizaciones políticas. Sin embargo, la misma carencia de datos y la reserva en proporcionar información, obligan a proponer que el tema se destaque más para ubicarlo en una posición más visible de manera que los principales actores en la política se informen del enfoque que el mismo merece.

Con tal fin deseamos que cuando estos actores lean el trabajo acepten que el quehacer político se deja sentir en casi todos los países, que podemos hacer fácilmente una lista de actividades de cada país, vinculadas a la política y que naturalmente alguien las está pagando. No estamos hablando solamente de países en los que se harán elecciones este 2009, o en los que ya se hicieron pero no se ha instalado el nuevo equipo de gobierno; estamos afirmando que la actividad política es permanente, realizada por autoridades de partido, por simpatizantes, por grupos de estudio partidario o por ciudadanos que están pensando aspirar en una próxima elección. No incluimos en estas actividades lo que se hace a nivel académico en las escuelas de ciencias políticas.

Históricamente los partidos políticos han sido los grandes movilizadores de electores y en el estudio se notará lo que se destina en apoyo a esa

actividad, también se puede estimar el esfuerzo que hace el organismo electoral en el desarrollo de prácticas para enseñar "Cómo votar"; sin embargo partidos y organismos electorales no ofrecen datos de sus esfuerzos en la tarea de explicar al ciudadano "Por qué votar".

Los subtemas sobre financiamiento de la política se desarrollan partiendo de la normativa constitucional y luego lo que señala la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, llegando a identificar el sistema de financiamiento como un sistema mixto. Deberá prestarse especial atención a lo descrito respecto de lo ocurrido en materia de reformas electorales y en este aspecto de financiamiento en particular, que quedaron empantanadas. En términos comparativos, la legislación hondureña es la que introduce las más débiles barreras para que un partido político sea sujeto de financiamiento, el que también se extiende a las candidaturas independientes. El acceso a los medios de comunicación está limitado en lo que al periodo de propaganda se refiere, pero dentro de ese periodo no tiene límites y es ahí donde se producen las mayores desigualdades, mismas que tienen sus reales consecuencias en el efecto de conquistar el voto.

Honduras es de los pocos países que realiza elecciones primarias para escoger sus candidatos, pero la legislación no obliga a la presentación de informes financieros sobre las mismas; estos informes sólo son obligatorios para las elecciones generales, pero las organizaciones políticas los presentan en forma tardía y con falta de claridad. El debate sobre el financiamiento es casi nulo hasta la fecha, pero se ha despertado especial interés de parte de sociedad civil que progresiva, aunque débilmente se deja oír en los organismos electorales y ante los actores políticos.

## I. Marco jurídico

### 1. *A nivel constitucional*

En la Constitución de 1982, en el capítulo referente al sufragio y a los partidos políticos se estableció la obligación del Estado de contribuir a financiar los gastos de los partidos políticos. Para entender la decisión del legislador, debe tenerse en cuenta que desde 1963, con una breve interrupción, el país estuvo gobernado por regímenes militares, periodo en el cual quedó plasmada una gran debilidad de los partidos políticos. Por esta razón y en ese momento, dicha inclusión debe calificarse como un esfuerzo para fortalecer un sistema de partidos políticos. En el artículo 49 constitu-

cional se lee: "El Estado contribuirá a financiar los gastos de los partidos políticos de conformidad con la Ley". La lectura del artículo 47 ayuda a entenderlo en forma más amplia, ya que eleva el concepto de partido político a nivel constitucional y los califica como los medios para asegurar la participación ciudadana. En este orden de ideas cabe la afirmación de que la financiación de la política es para eso, para asegurar la participación ciudadana. Adicionalmente nótese que lo que se compromete es una contribución al financiamiento, no es un financiamiento total; esto indica que se deja el espacio para las contribuciones al financiamiento de la política desde el sector privado. Por razones de cultura política no se ha dado históricamente el valor que corresponde al contenido constitucional señalado y por algunas malas prácticas se ha criticado la asignación de fondos a los partidos políticos; es hasta recientemente que la sociedad civil se ha organizado, aunque sea débilmente, que a ese concepto de financiación de la política se le ha prestado la atención que realmente merece.

### 2. *A nivel de ley secundaria*

En la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas reformada en 2004 y nuevamente en 2008, se encuentra el desarrollo del patrimonio de los partidos integrado por financiamiento público, deuda política, contribuciones y cualquier otro ingreso lícito. Aquí es de notar que ya se da una voz de alerta sobre ingresos ilícitos para llamar la atención de la dirigencia de los partidos, los órganos de control y de la misma sociedad no política a fin de mantener limpias las organizaciones políticas de cualquier contaminación que las desvíe del cumplimiento de su papel para el cual han sido desarrollados desde el seno de la sociedad misma.

### 3. *Elección del modelo vigente*

Del mismo texto del artículo 49 constitucional se desprende que el tipo de financiamiento de la política admitido es el sistema mixto con apoyo estatal y contribuciones desde el sector privado. Lo que la ley no señala son las proporciones de los aportes con origen público y con origen privado y es aquí donde se demanda especial atención para que las diferentes contribuciones jueguen el papel que realmente contribuya a construir democracia y no precisamente a provocar abusos, sustituyendo espacios de representación por sillas compradas con dinero desmedido aunque sea de

origen honesto. En síntesis, no hay límites a las aportaciones privadas en efectivo o en especie. En reuniones de discusión ha habido oportunidad de reflexionar sobre el financiamiento de la política y el modelo existente en el país; en las mismas quedó evidenciada la poca dedicación al tema ya que se hicieron afirmaciones fuera de lugar dando extremados méritos al financiamiento exclusivamente público, creyendo paralelamente que así se controlan los aportes privados.

4. *Reformas recientes relacionadas con la financiación de la política.*

Desde 2001, un sector de sociedad civil agrupado en el Movimiento Cívico para la Democracia, preparó una propuesta de reformas electorales, muchas de las cuales se aprobaron en 2004; pero a partir de 2006 se preparó una segunda propuesta que en materia de financiamiento desarrolló contenidos para que el mismo dejara de ser puramente electoral como lo había sido antes y orientara una buena proporción para la formación y capacitación política así como para la investigación. El Congreso Nacional recogió la idea, pero fracasó en las proporciones, las cantidades y en la presentación ante la sociedad en general; a tal extremo que generó un movimiento de protesta en el que calculadamente se involucró el Ejecutivo, rompiendo los deseados puentes de comunicación y empujando las posiciones a un retorno a lo que ya se había aprobado en 2004. La experiencia no dejó ningún buen saldo sobre todo para cualquier intento reformista a futuro. Más que lo referente a controles, fechas de entrega del aporte público o listados de aportantes, hay una batalla que está temporalmente perdida y es lo referente al destino del financiamiento, que como se ha afirmado es aprovechado sólo con fines electorales en su fase terminal.

5. *Reformas en trámite*

En enero de 2009, Honduras está culminando un proceso de elecciones primarias, de donde han surgido los candidatos que participarán en las elecciones generales de noviembre de 2009; por lo que no hay ambiente para una reforma relativa a financiamiento de la política por estar en lo que comúnmente se denomina año electoral; pero además debe tenerse en cuenta que ya se hicieron las previsiones presupuestarias para entregar el anticipo de la deuda política que deberá hacerse a mediados del mes de junio.

## II. Tendencias en Honduras relativas al financiamiento de la política

### 1. *Sistemas de financiacion de la politica*

Consideraciones a nivel constitucional señalan el marco del financiamiento de la política. Por una parte el artículo 49 compromete el aporte público, pero por otra el artículo 50 autoriza a los partidos a que acepten aportaciones de origen privado. De estas lecturas se desprende que el legislador previó un sistema mixto de financiamiento con aportes nacionales del sector público y del privado.

Si se comparan las economías de los países de Centroamérica y su volumen electoral, Honduras aparece con un financiamiento directo de los más bajos, sin embargo la prensa en general no ve con muy buenos ojos esa cifra. Pero aquí debe asociarse la imagen que se tiene de los partidos políticos y también del Congreso Nacional. El presidente de la República logra rodearse de un equipo de prensa cuya tarea es mantenerle su imagen, lo que en verdad consigue con motivo de la inauguración de obras iniciadas en gobiernos anteriores y con la promesa de nuevos proyectos para el futuro, pero este presidente no tiene la motivación para sugerir un mejoramiento del aporte público y los diputados no gozan de buena imagen como grupo. De la prensa no se puede esperar mucho por que no tiene bibliografía ni cubre eventos en los que se trate el tema. Lo que sí analiza y documenta la prensa, son los casos de corrupción, los que terminan dando mala imagen a los integrantes de los poderes del Estado. Estas consideraciones permiten concluir que en el mediano plazo no hay posibilidades de una mejoría cuantitativa del financiamiento público porque además los partidos no fueron oportunos para entregar los informes financieros del proceso electoral de 2005.

### 2. *Fuentes de financiamiento público, privado y mixto*

#### A. *Financiamiento público directo. Deuda política*

Este aporte está previsto en el artículo 82 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que se calcula sobre el número de votos del nivel más votado. Hasta la fecha el nivel más votado entre presidente, diputados al Congreso Nacional, diputados al Parlamento Centroamericano y Corporaciones Municipales, siempre ha sido el presidencial y se

asignan 20 lempiras por voto. Para efectos de una eventualidad de que el nivel más votado fuese el de diputados al Congreso Nacional, es conveniente hacer las previsiones del caso ya que el sistema de elección de los representantes del pueblo se realiza por el sistema proporcional personalizado. Para entendimiento de la fórmula sugerida consideremos tres ejemplos en tres circunscripciones electorales hipotéticas para este nivel. Téngase en cuenta que las circunscripciones electorales son los departamentos que llegan a un total de 18 en toda la República.

*Primer caso*: circunscripción con un diputado, 10 electores y cinco partidos participantes

| *Partido político* | *A* | *B* | *C* | *D* | *E* |
|---|---|---|---|---|---|
| Diputados por partido | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Descripción:
Número de electores: 10
Número de papeletas: 10
Número de marcas que debe hacer cada elector suponiendo que no vota en blanco ni vota nulo: 1
Total de marcas válidas esperadas: 10

*Segundo caso*: circunscripción con dos diputados, 10 electores y cinco partidos participantes

| *Partido político* | *A* | *B* | *C* | *D* | *E* |
|---|---|---|---|---|---|
| Diputados por partido | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |

Descripción:
Número de electores: 10
Número de papeletas: 10
Número de marcas que debe hacer cada elector suponiendo que no vota en blanco ni vota nulo y vota por todos los candidatos propuestos en su departamento : 2
Total de marcas válidas esperadas: 20

*Tercer caso*: circunscripción con seis diputados, 10 electores y cinco partidos participantes.

| *Partido político* | *A* | *B* | *C* | *D* | *E* |
|---|---|---|---|---|---|
| Diputados por partido | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Total de votos por partido | | | | | |

Descripción:
Número de electores: 10
Número de papeletas: 10
Número de marcas que debe hacer cada elector suponiendo que no vota en blanco ni vota nulo y vota por todos los candidatos propuestos en su departamento: 6

Total de marcas válidas esperadas: 60

*Cuarto caso*: circunscripción con seis diputados, 10 electores y cinco partidos participantes, pero sus votos se distribuyen en forma diferente por partido pero no votan en blanco.

| *Partido político* | *A* | *B* | *C* | *D* | *E* |
|---|---|---|---|---|---|
| Diputados por partido | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Total de votos por partido | 8 | 6 | 4 | 20 | 22 |

Cálculo:
Electores.....10
Marcas válidas por partido.....8.--,6.--, 4--,20--, 22.

| *Partido político* | *A* | *B* | *C* | *D* | *E* |
|---|---|---|---|---|---|
| Votos válidos por partido | 8/6 | 6/6 | 4/6 | 20/6 | 22/6 |

Para un total de 10 electores de la circunscripción.

*Quinto caso*: circunscripción con seis diputados, 10 electores y cinco partidos participantes, pero sus votos se distribuyen en forma diferente por partido y algunos electores votan en blanco

| *Partido político* | *A* | *B* | *C* | *D* | *E* |
|---|---|---|---|---|---|
| Diputados por partido | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Total de votos por partido | 7 | 5 | 3 | 15 | 18 |

| Partido político | A | B | C | D | E |
|---|---|---|---|---|---|
| Votos válidos por partido | 7/6 | 5/6 | 3/6 | 15/6 | 18/6 |

Para un total de ocho, que en teoría significa que dos electores votaron en blanco.

Estos ejemplos ilustrativos sugieren los elementos para construir la fórmula que permita calcular el número de votos válidos por partido político en el nivel electivo de diputados.

Esta ejemplificación se desarrolla porque ya se han formulado declaraciones totalmente incorrectas para el cálculo respectivo, pero también para establecer la relación entre el financiamiento público y el sistema electoral.

En el artículo 82 se descubre la intensión del legislador de fortalecer un sistema de partidos políticos por esta vía del financiamiento público al señalar que ningún partido debe recibir menos del 15% de la cantidad asignada al que más recibe. Este último aspecto no ha sido bien recibido en algunos sectores de la sociedad, unos porque no tienen militancia y otros porque están matriculados con el sistema bipartidista histórico.

La distribución de este aporte público, atendiendo las fechas de entrega, se orienta a gastos estrictamente de activismo electoral, porque el 60% inicial es entregado seis meses antes de la práctica de las elecciones generales y el restante 40% en el primer trimestre del año post electoral. Dado que los recursos financieros son tan limitados, se puede afirmar que los partidos políticos en Honduras no pasarán por mucho tiempo de ser partidos interesados solamente en el triunfo electoral con ausencia de programas de formación, preparación de propuestas o formulación de observaciones sistemáticas desde el papel de la oposición.

B. *Financiamiento público directo. Transporte*

En el artículo 226 de la LEOP se establece que

> El Tribunal Supremo Electoral hará las previsiones presupuestarias correspondientes para atender y satisfacer los gastos en que incurra el concepto de apoyo logístico en el proceso electoral, debiendo remitir al Congreso Nacional el cálculo estimado de los valores correspondientes a los gastos de transporte y por la divulgación de los programas de gobierno en que incurran los Partidos Políticos que participen en el proceso eleccionario...

Las diferentes reformas han permitido desarrollar la modalidad del "voto domiciliario", lo que ha obligado a preparar los listados de mesa electoral receptora solamente con aquellos electores que residen cerca del edificio donde se ubica dicha mesa; de manera que esa asignación no es necesaria para movilizar electores, lo que permite aprovecharla para movilizar equipos de capacitación, de motivación para el ejercicio del sufragio como señala la ley o para la divulgación de los programas de gobierno.

Aunque en fecha tardía, pero al final los partidos políticos han entregado el informe de ingresos y egresos del proceso electoral de 2005, los que a su vez fueron publicados en la prensa tal como lo señala el artículo 87; pero el tratamiento de esos informes está extremadamente débil en su fecha de presentación, y su forma representación. No existe ninguna constancia que revele la opinión del organismo de control respecto de dicho informe, lo que simultáneamente pone de manifiesto una serie de debilidades, tema de un desarrollo más amplio.

C. *Financiamiento público indirecto. Introducción libre de impuestos*

Cada cuatro años se celebran elecciones generales, por lo que cada cuatro años también se permite la introducción de implementos fotográficos, vehículos automotores de trabajo, equipo de sonido para propaganda, equipos de computación y cualquier otra maquinaria y material necesario para uso exclusivo del Partido Político libre de toda clase de impuestos, tasas, sobretasas y derechos; sin que los impuestos a pagar excedan de 2 millones de lempiras, equivalentes a 152 152 dólares estadounidenses. La breve observación sobre esto es la misma que la del párrafo anterior, en el sentido que los informes no permiten examinar cómo se ha aprovechado esta forma de financiamiento.

D. *Financiamiento público indirecto. Bienes inmuebles*

El artículo 220 de la LEOP en su párrafo segundo señala que los bienes inmuebles propiedad de los partidos políticos, están exentos del pago de impuestos y tasas municipales.

E. *Financiamiento público indirecto. Impuesto sobre la renta*

En el artículo 7o., literal *b* de la Ley del Impuesto Sobre la Renta se establece que están exentos del impuesto: "... Las instituciones de beneficencia, reconocidas oficialmente por el gobierno y las agrupaciones organizadas con fines científicos, *políticos*, religiosos o deportivos y que no tengan por finalidad el lucro".

F. *Financiamiento privado*

*a*) En el artículo 81, numeral 3, de la LEOP se señala que los partidos políticos pueden recibir contribuciones, donaciones, herencias y legados.

Todas estas adquisiciones deben ser debidamente documentadas con el registro de quien las hace, porque de lo contrario tendrían el carácter de anónimas y éstas están prohibidas, salvo aquellas que se den en colectas populares.

*b*) Contribuciones de empleados públicos. En la práctica lo que se da es una deducción por planilla, previa autorización a los sueldos de em-

pleados y funcionarios de la administración pública centralizada o descentralizada.

### G. *Limitaciones y actividades objeto de financiamiento público*

#### *Limitaciones*

Las limitaciones en el financiamiento público y específicamente de la deuda política se deben a su baja cuantía y a la entrega en el tiempo. La cantidad asignada por voto válido a favor del partido es baja en relación con la diversidad de actividades que debe realizar una organización política, pero frente a la sociedad resulta elevada sobre todo por la imagen de partido ante la misma. Como se expresó antes, el intento de modificar la cantidad asignada fracasó. En lo referente al tiempo de entrega, el mismo induce a destinarlo al activismo electoral con pocas oportunidades para la formación donde realmente es más rentable la inversión político electoral. La experiencia revela que la poca o nula inversión en capacitación para miembros de mesa genera una serie de problemas administrativos para el organismo electoral, eleva los costos en la solución de conflictos y debilita la unidad de los partidos mismos. Estas observaciones ponen de relieve la relación entre legislación electoral, administración electoral, formación cívica e imagen de partido. Adicionalmente se presenta una debilidad, y es que ante el poco financiamiento público para estas actividades, los partidos pueden ser sujetos de oferta de apoyo externo de fuentes no reguladas muy bien disfrazado que termina por convertirse en una injerencia dañina en la vida política de una sociedad.

La asignación para transporte, debe ser aprovechada para apoyar las actividades de divulgación de los programas de gobierno preparados por los equipos de trabajo, dada la aplicación de la metodología del voto domiciliario con excelentes resultados en la práctica.

Aunque la atención al tratamiento y aprovechamiento del financiamiento público es muy débil, vale la pena reflexionar en recomendaciones que pueden hacerse llegar a los actores para elevar de nivel los procesos electorales, mejorar la imagen de los partidos y contribuir al fortalecimiento de la democracia.

### 3. *Barreras legales. Criterios de asignación*

Los partidos políticos reciben la asignación por transporte, conservan el derecho a introducir equipo y las exenciones de impuesto sobre la renta sin ninguna condición previa. La condición para recibir la deuda política se reduce a haber obtenido un mínimo de 10 000 votos en el nivel más votado en la elección anterior. Si bien en el segundo párrafo del artículo 82 se fija en 20 lempiras la cantidad que por voto en el nivel más votado se dará a cada partido; en el cuarto párrafo se indica que

> El Tribunal Supremo Electoral solicitará a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, para cada proceso electoral, la *modificación del valor correspondiente a la deuda política*, de acuerdo con el índice de inflación que indique el Banco Central de Honduras, con el fin de garantizar que la contribución del Estado estará de acuerdo con los gastos reales en que incurran los Partidos Políticos.

En términos muy generales se concluye que los criterios de asignación son relativamente simples, es decir no tienen condicionamientos difíciles de cumplir frente al organismo de control, tampoco exige que la ciudadanía tenga una imagen de partido antes de las votaciones, lo que contribuiría a promover el voto informado y el programático, para lo cual se requeriría la divulgación de informes, pero paralelamente la creación de espacios para la discusión de los mismos. La experiencia revela que la simple publicación de dichos informes no significó más que el cumplimiento de un requisito legal, pudo ser por lo tardío en la presentación y publicación de los mismos o pudo ser por lo escondido y formal con que se presenta la información que sólo es comprensible para expertos contables.

No se tiene información respecto de la atención que dichos informes merecieron al organismo de control, porque ésta podría ser otra variable a poner en juego, en búsqueda de transparencia.

La asignación por transporte no tiene un método para su cálculo, pero a partir de lo hecho para el proceso electoral de 2005 en el cual se asignaron 10 lempiras por voto, se puede para el futuro tomar como referencia dicha cantidad adecuada a los índices de inflación. Para los partidos de bajo volumen electoral se siguió el mismo criterio que para la deuda política, al asignárseles un 15% de lo que recibió el de mayor votación.

4. *Gastos y costos de la propaganda electoral*

En la legislación hondureña se distingue campaña electoral de propaganda electoral. La campaña está definida en el artículo 140 como "... conjunto de actividades llevadas a cabo por los actores del proceso con el propósito de dar a conocer sus principios ideológicos y programas de gobierno así como de promover los candidatos que han postulado a los cargos electivos con la finalidad de captar las preferencias de los electores".

Ya para las elecciones de 2005, los activistas y autoridades de partido se ampararon en este artículo para hacer actividad política de baja intensidad, pero por otra parte el organismo electoral también se comportó bajo una cobertura de la misma óptica, lo que arrojó como consecuencia un extenso tiempo de activismo que casi cubre los cuatro años del periodo del gobierno. El daño más visible lo sufre la administración pública, porque algunos de sus empleados son los voceros en los medios y los acaparadores de los *Call Center* para programas radiales en horas de oficina. Actividades como estas son las que hacen difícil la cuantificación del gasto en propaganda y desprestigian a la política, los partidos y los organismos electorales.

El contenido que hace referencia a la difusión de principios y presentación de programas es lo que menos se aprovecha, quedando la campaña reducida al activismo superficial.

*Propaganda electoral*. En el artículo 143 se define la propaganda como "... la actividad que persigue ejercer influencia en la opinión pública y en la conducta de los ciudadanos para inducir el voto a favor de determinado candidato, Partido Político, Alianza o Candidatura Independiente, utilizando principalmente los medios de comunicación".

En el artículo 144 se limita el tiempo a 90 días antes de las elecciones generales, que se reducen a 85 porque el artículo 149 prohíbe toda propaganda en los 5 días anteriores al día de la votación. La legislación anterior permitía seis meses de propaganda, pero ahora frente a 85 días siempre resulta exagerado ante la opinión de algunos observadores. Esta opinión se respalda en parte por lo superficial, repetitivo y sectario del contenido de la propaganda; también es perjudicial por los altos costos en que incurren los aspirantes que se cansan a mitad de camino dejando el espacio a quienes gozan de apoyos familiares muy significativos, a quienes gozan de la preferencia sutil de los propietarios de medios o a quienes se han lanzado a la política desde los medios, que es una práctica que se está viendo en crecimiento.

*Otros límites en el tiempo*. Más allá de los 85 días señalados no hay otra limitación semanal o diaria, de manera que un partido o candidato puede hacer propaganda los 85 días, las 24 horas del día y en todo el territorio nacional.

Esta falta de límites en el tiempo diario, abre la puerta para el desbordamiento en el uso de recursos financieros, lo que a la vez sugiere que la fijación de franjas podría ser un filtro para depurar el contenido y para respetar al ciudadano común y corriente que externa su malestar frente a la presentación desconsiderada de los contenidos y prácticas de propaganda.

*Acceso a los medios de comunicación*. El acceso a los medios está restringido a quienes lo pueden pagar y con las tarifas que sus propietarios establecen. Sólo en los últimos cinco días previos al de la votación, algunas empresas conceden espacios para la presentación de los programas de gobierno.

Al contrario de lo que podría ser beneficioso, debidamente reglamentado, el artículo 141 prohíbe la utilización de las radiodifusoras, televisoras, periódicos y demás medios de comunicación del Estado con fines de propaganda electoral.

A. *Información cuantitativa. Gastos registrados de 2000 a la fecha*

*Gastos en 2001. Elecciones generales*

Se solicitó al organismo electoral y quien prometió su entrega, pero no se honró la promesa.

*Gastos en 2005. Elecciones generales*

| | |
|---|---|
| Financiamiento público: | L271 214 051 ($14 259 413.80) |
| Financiamiento privado: | L500 000 000.00 ($26 288 177.80) |

Esta asignación incluye las aportaciones privadas y los fondos que ha acumulado el partido político.

*Gastos en elecciones primarias*. En noviembre de 2008 se realizaron elecciones primarias, pero dicho proceso no está concluido por que se presentaron impugnaciones a las votaciones y a la declaratoria, sin embargo se presupuestó en el Tribunal Supremo Electoral y ya se ejecutó la cantidad de 282 000 000 lempiras, equivalente a $ 14 826 498.42. Por la modalidad decidida para administrar este proceso de primarias, de esta

cantidad se asignó 1 300 000 lempiras a cada uno de los partidos participantes que sólo fueron dos, para un total de 2 600 000 lempiras.

El gasto de los movimientos y de los partidos no ha sido posible obtenerlo y el organismo electoral no lo solicitará porque la ley no lo prevé. Sin embargo por vía extraoficial confiable se ha logrado obtener cifras que ascienden a 18 055 155 lempiras sólo en publicidad de radio y televisión para movimientos del Partido Liberal de Honduras y 15 559 867 lempiras también en publicidad de radio y televisión para movimientos del Partido Nacional; en los cuatro diarios de circulación nacional y sólo en las cadenas de radio y televisión de la ciudad capital.

### 5. *Utilización de recursos del Estado para campañas políticas, particularmente en el caso de reelección*

La línea divisoria entre campaña política y promoción de imagen de partido en el gobierno es muy difícil de establecer, pero se dan en la realidad hechos como los siguientes:

*a)* Realización de actos de gobierno a los que se invita a aspirantes del partido en el poder y se expresa claramente la simpatía por dicho aspirante. El gobierno ha adoptado como lema de presentación y promoción el siguiente: "Gobierno del poder ciudadano" y realiza en diferentes ciudades asambleas del "Poder ciudadano" a las que invita a personas de la localidad y a las que moviliza desde la capital. Entre estos invitados han aparecido aspirantes a la Presidencia de la República y pertenecientes al partido en el poder: estos aspirantes son ampliamente conocidos a nivel nacional y en sus comparecencias se les ve como tales y en todo acto público se les percibe actuando a favor de su candidatura, pero cualquier duda se acaba cuando el ciudadano presidente hace mención a ellos como la persona por quien se tiene simpatía. El aspirante devuelve el gesto de simpatía expresando su apoyo a políticas de gobierno sostenidas y defendidas enfáticamente por el ciudadano presidente.

*b)* Entrega de subsidios en forma preferente a diputados del Congreso Nacional pertenecientes al partido de gobierno. El artículo 205 entre las atribuciones del Congreso Nacional, en el numeral 37 señala: "Establecer mediante una ley los casos en que proceda el otorga-

miento de subsidios y subvenciones con fines de utilidad pública o como instrumentos de desarrollo económico y social".

Los poderes legislativos se identifican con la atribución de crear las leyes, decretar, interpretar y derogar las mismas; pero en el país se da una debilidad del Ejecutivo y de las comunidades mismas en el sentido de que no tienen mecanismos que permitan identificar sus problemas o formular las solicitudes de apoyo para resolver sus necesidades o ejecutar pequeños proyectos. Frente a este vacío, la aspiración política se hace presente en la figura del diputado, quien recorre las comunidades de su circunscripción electoral y recoge las necesidades que las traduce en cifras financieras para construir la respuesta con fondos asignados desde el Congreso Nacional. Las visitas a las comunidades están nutridas por militantes del partido de gobierno, avisos radiales promoviendo la reunión y automóviles con fotografía del diputado que respalda a un candidato a la Presidencia o de su propia campaña como aspirante a la reelección como diputado. También se entregan subsidios a los diputados de los otros partidos pero las cantidades asignadas son menores.

*c)* Mención en actos de gobierno de las ejecutorias de alcaldes.

En diferentes actos de gobierno se menciona con énfasis las obras realizadas por alcaldes del partido de gobierno, pero se destaca lo que no han hecho los alcaldes que pertenecen a otro partido

*Uso de recursos para el caso de reelección*

Además del caso de los subsidios mencionados para los aspirantes a reelección como diputados, se presentan las aspiraciones a la reelección como alcaldes, quienes ya sean del partido en el poder o de la oposición, aprovechan los actos de gobierno municipal para promover su figura como prospecto favorable para la reelección.

El artículo 199 de la LEOP enumera los diferentes casos de personas que por desempeño de cargos o vínculos de afinidad o consanguinidad no pueden ser elegidos diputados, pero en ningún caso se menciona a los diputados, es decir que estos sí pueden aspirar sin restricciones a la reelección para un próximo periodo y como se ha descrito sí disponen de espacios, apoyos y oportunidades para una posible reelección. Para las

elecciones de noviembre, se tiene que 85 diputados actuales de un total de 128, están aspirando a la reelección.

En el caso de los alcaldes que aspiren a la misma alcaldía, existen antecedentes en los cuales se les ha exigido la renuncia para ese periodo de seis meses antes de la práctica de las elecciones generales. Esto debe ser ampliamente reconocido porque se ha observado la forma desmedida en que hacen uso de la plataforma que les ofrece el cargo que desempeñan.

A nivel presidencial no está permitida la reelección para el siguiente periodo ni para periodos posteriores; sin embargo se deja notar el interés por lograr la continuidad de su partido en el poder y una buena cuota de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

### 6. *Tipos de elección que se financian*

De acuerdo con la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas en Honduras se deben celebrar elecciones internas para elegir las autoridades de partido; elecciones primarias para elegir los candidatos a cargos de elección popular, y elecciones generales para elegir alcaldes, diputados y presidente de la República. Según esta misma ley sólo se financia en forma directa las elecciones generales, como se desprende del primer párrafo del artículo 82 que expresa lo siguiente:

> La deuda política, es la contribución otorgada por el Estado a los Partidos Políticos para el financiamiento del proceso electoral de conformidad con el número de sufragios válidos obtenidos por el Partido Político que participó en las *elecciones generales*.

La introducción de automóviles y equipos libres de impuestos sólo se da cada cuatro años y la secuencia se ha mantenido para las elecciones generales. Esto se prevé en el artículo 220 de la LEOP,

> Se autoriza a los Partidos Políticos a introducir al país cada cuatro (4) años, libres de toda clase de impuestos, tasas, sobretasas, y derechos, sobre implementos fotográficos, vehículos automotores de trabajo, equipo de sonido para propaganda, equipos de computación y cualquier otra maquinaria y material necesario para uso exclusivo del Partido Político ; sin que el valor de los impuestos a pagar exceda *DOS MILLONES DE LEMPIRAS (L.2,OOO,OOO.OO)*.

### 7. *Otras actividades objeto de financiamiento público en elecciones primarias*

Las elecciones primarias, sin embargo son apoyadas con programas de capacitación a miembros de mesa electoral, comisiones electorales municipales, comisiones electorales departamentales, preparación de instructivos y muestras de papeletas.

El artículo 113 de la LEOP en su segundo párrafo, señala: "Las elecciones primarias se realizarán bajo la dirección, control y supervisión del Tribunal Supremo Electoral con el apoyo de la Comisión Nacional Electoral del Partido Político Respectivo". A pesar del texto transcrito y de la responsabilidad financiera que asume el organismo electoral, se presenta dualidad de mandos entre partidos y Tribunal generando una confusión que al final de un proceso de elecciones primarias presentan una débil imagen ante la sociedad porque nadie se responsabiliza de la calidad de las elecciones, lo que a su vez disminuye la imagen del organismo, de las organizaciones políticas y del proceso mismo, a tal extremo que en esta época ya se hace referencia en círculos técnicos a dos subtemas de reforma. Por una parte ya se habla de reforma electoral para superar algunas dificultades, pero conservando las elecciones primarias; por otra parte ya se desarrollan ideas orientadas a suprimir las elecciones primarias y hacer un solo proceso. Las dos reformas tienen su propia dificultad. La primera por creer en términos absolutos que el problema está en la ley, la segunda porque se corre el riesgo de cerrar espacios a aspirantes con poca capacidad financiera y paralelamente desarrollar influencias no visibles para asegurar el triunfo de aspirantes que no han sido examinados ampliamente por la opinión pública. En este apartado queda más clara la distancia entre la norma y el comportamiento real. Más allá de lo financiero, las otras reformas o el simple contenido de la ley no se estudia a nivel de organismos ni de grupos organizados, lo que trae como consecuencia falta de coordinación entre diferentes actores, toma de conciencia sobre responsabilidades, fomento del clientelismo, descuido de la formación cívica y pérdida de credibilidad hasta en la democracia.

## III. Cuantificación del financiamiento. Información disponible respecto de cantidades gastadas por los partidos y gastos en elecciones

### 1. *Requisito legal sobre gastos de partido y campañas políticas*

El artículo 84 de la LEOP señala "... la obligación de los partidos de registrar en sus libros contables *todas* las aportaciones privadas en dinero o en especie".

Si se trata de elecciones generales esta obligación no genera ninguna dificultad, pero si se trata de elecciones primarias, el caso se complica porque quienes motivan y recaudan las aportaciones son los presidentes de los movimientos internos y son equipos de coordinación los que administran los gastos; pero ocurre que en las primarias los movimientos compiten entre sí y no están anuentes a permitir que de alguna manera se conozca lo que reciben, de quién y las cantidades recibidas en efectivo o en especie; así que transcurrirá mucho tiempo para que los partidos conozcan durante el proceso o al final lo que sus movimientos reciben y la forma en que lo gastan.

Señala también la ley que las donaciones y contribuciones superiores a 120 salarios mínimos deben ser notificadas al Tribunal Supremo Electoral. Esta cantidad equivale a 402 000 lempiras; sin embargo hechas las investigaciones en los informes de los partidos no se encontró en forma separada una aportación en especie superior a esa cantidad. También se investigó en el Tribunal Electoral si oportunamente habían sido informados de una contribución o donación superior a la cantidad referida, a lo que informaron no haber recibido información en esos términos.

El segundo párrafo del artículo en estudio, contiene la sanción en caso de contravención, pero igualmente preguntando al Tribunal sobre sanciones impuestas manifestaron no haber impuesto ninguna. Especial mención merece la atención que se presta a esta clase de temas, y no queda duda que es muy débil pero que a medida que se fortalezca la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, se irán asociando estos temas con el fortalecimiento de la democracia.

#### A. *Depósito de fondos en institución bancaria*

Los fondos deben depositarse en instituciones bancarias del sistema nacional, requisito que sí se cumple, aunque lo hacen en varias instituciones.

B. *Aportaciones privadas para campañas electorales de candidatos*

El contenido de este artículo no es ni será de fácil cumplimiento por el interés de los candidatos de acumular aportaciones y el interés del contribuyente de dar pero al candidato. Esto a la vez genera debilidades porque daría lugar a pensar que las cantidades no se registran y terminan por quedarse como anónimas, lo cual está prohibido en el artículo 83; pero además genera informes de campaña que resultan ser incompletos, lo que finalmente impide que se pueda calcular en forma exacta el valor del voto en cada proceso electoral.

C. *Sistemas contables y estados financieros*

En el artículo 87 de la LEOP se señala la obligación de los partidos políticos de presentar al Tribunal Supremo Electoral los informes de los ingresos y egresos con el detalle del origen y el destino de los mismos. Estos informes deberán contener el balance general y el estado de resultados debidamente auditado de cada ejercicio anual y por separado de cada proceso electoral.

Esta reforma fue aprobada en mayo de 2004, y en noviembre de 2005 se practicaron elecciones generales, sin embargo no existe informe de 2004 y los informes de 2005 que incluyen datos de las elecciones han sido presentados casi tres años después, ya que el último partido en presentarlo lo hizo el 10 de septiembre de 2008. Por otra parte, los informes no están preparados como tales sino que son una simple transcripción resumida de los trabajos preparados por el personal de contabilidad y aprobados por las firmas auditoras, los que en 2005 presentan en forma conjunta sus ingresos y gastos del periodo anual y los compromisos adquiridos en toda su vida anterior desde su fundación, donde es muy difícil identificar las transacciones hechas en periodo de campaña electoral; para el caso no se encuentran identificados ingresos en concepto de transporte dados por el organismo electoral; no respetando lo que establece la ley que pide en forma separada *lo relativo a un proceso electoral*. Por otra parte se ha confirmado que el proceso de presentar informes se vio reducido a un acto de recepción de los mismos, sin ninguna expresión escrita de conformidad, una de solicitud de aclaración o una resolución que implique un nuevo informe. Por un lado se entiende que el organismo electoral estaba preparando elecciones primarias cuando recibió cuatro de los

informes, pero tampoco hizo algo con el único informe que recibió en los primeros días de mayo de 2006.

## 2. *Costo de las últimas elecciones en Honduras*

Se han podido tener a la vista los informes presentados por los partidos políticos al Tribunal Supremo Electoral, pero como se ha afirmado antes, los ingresos y gastos relacionados con elecciones generales aparecen integrados con otros ingresos y otros gastos corrientes del año fiscal. Algunos aportes del financiamiento público no se encuentran en el informe porque son recibidos hasta en el año siguiente; pero igualmente no se encuentra una nota explicativa al respecto ni tampoco en el informe del año siguiente se da explicación. Estos comentarios son suficiente argumento para exigir el cumplimiento de la ley, cuando exige que el informe de elecciones sea preparado en forma separada, el cual no tiene que coincidir en fecha con el año fiscal.

Adicionalmente se han encontrado diferencias entre el número de votos válidos para cada partido y la cantidad asignada como deuda política. También es problemático separar en el inventario los equipos y automóviles adquiridos anteriormente, para distinguirlos de los que pudieron adquirir para el proceso electoral 2005; mucho más difícil es encontrar el compromiso de utilizar los ahorros por dispensa en actividades de capacitación de afiliados. Los otros datos que se ofrecen siguen siendo también aproximados ya que no aparecen separados en los informes presentados y existe resistencia a presentarlos en forma personal directa. La institución que podría hacer un seguimiento no sólo para cuantificar sino para calificar la publicidad y propaganda es el Tribunal Electoral pero no lo hizo, esperamos que después de las conversaciones sostenidas pueda hacerlo en forma continua, tanto para que cumpla sus responsabilidades de ley como para tener una referencia que sirva de comparativo frente a otras investigaciones.

En las elecciones generales de 2005, se eligió presidente de la República, diputados al Congreso Nacional y corporaciones municipales. No se eligieron diputados al Parlamento Centroamericano, ya que existían los electos que debían incorporarse el 28 de octubre de 2006. De acuerdo con el número de votos obtenidos y en atención al segundo párrafo del artículo 82 de la LEOP, a cada partido se le dio en concepto de deuda política lo siguiente:

Partido Liberal de Honduras.……22 039 439.00 lempiras
Partido Nacional de Honduras……..19 064 652.47 lempiras
Partido Unificación Democrática…….....2 792 921.10 lempiras
Partido Demócrata Cristiano de Honduras.....2 792 921.10 lempiras
Partido Innovación y Unidad……...2 792 921.10 lempiras

Frente a la falta de separación de datos en los informes, no se puede calcular el costo total de las elecciones de 2005, sin embargo se puede afirmar que con la reforma que redujo a la mitad el tiempo permitido para propaganda, también se redujo sustancialmente el gasto en propaganda.

*Costo aproximado de las últimas elecciones generales*

Incluye sólo aporte público directo. No aportes indirectos ni aportes privados
L. 271 214 060.60 ($14 259 413.8)
Presidenciales
L. 94 924 927.80
($ 4 990 794.84)
Legislativas
L. 108 485 620.00
($5 703 765.53) Mayor gasto en papeletas, papelería y capacitación.
Sub nacionales (regionales, departamentales, municipales)
L. 67 803 512.80
($ 3 564 853.46) Elecciones municipales. Se estima que los candidatos a alcalde, en 2005 no gastaron lo que gastaron en 2001.

*Costo de las elecciones para los actores*

Partidos 320 000 000.00 (muy estimado) ($ 16 824 395.4)
Candidatos L. 180 000 000.00 (muy estimado) ($ 9 463 722.40)
Autoridad electoral L. 271 214 051
Nota: aquí no se ubican valores por impuestos, derechos de importación; así como atenciones de instituciones de gobierno. Tampoco se incluyen fondos de apoyo a misiones de observación electoral, ni la observación electoral nacional.

*Origen de los recursos. Monto y porcentaje*

Financiamiento público
L. 271 214 051 ($ 14 259 413.80)
Financiamiento privado
L. 500 000 000.00 ($ 26 288 177.80)
Citar principales donantes: no hay informes disponibles.
Recursos del partido: no hay acceso a registros de partidos, incluido en (b).

*Destinación: mayores rubros dentro del costo de la campaña (cuando corresponda distinguir entre tipos de elección: presidencial, legislativa, subnacional)*

Publicidad (televisión, radio, prensa, otros)
70% del gran total
Televisión: 40%
Radio : 18%
Prensa: 8%
Otros: 4%
Consignar peso relativo (% del costo de la campaña)

La publicidad es presidencialista en un 60%. La campaña de diputados fue en forma individual, relativamente cara por el nuevo sistema proporcional personalizado; no cuantificable. Los alcaldes no tuvieron la publicidad de 2005.

3. *Órganos de control y rendición de cuentas (composición y facultades en materia de control del financiamiento)*

Las elecciones generales de 2005 fueron las primeras con la nueva ley reformada en 2004 que incluyó esos contenidos sobre la presentación al Tribunal Supremo de Elecciones de esos informes. No hay otro organismo en cuya ley se le señale que debe controlar los ingresos y gastos de un proceso electoral de cada partido político participante. Los medios de comunicación han exigido transparencia pero en una forma muy general, porque los propietarios de medios más bien parecen interesados en que se haga más publicidad. Las únicas organizaciones que sí mantuvieron la exigencia de la moderación en el gasto, el blindaje necesario a los

fondos sociales de gobierno, la presentación de contenidos programáticos y la ética política fueron las organizaciones de sociedad civil.

Desde el momento mismo que el Tribunal no dio un formato o reunió a los responsables de partido para dar lineamientos de cómo deberían presentarse los informes, se perdió la oportunidad de señalar un derrotero y por lo tanto estábamos expuestos a que se presentaran informes incompletos y obscuros. Tal es la falta de atención a estas obligaciones que los partidos políticos entregaron sus informes hasta 2008 sin que se alterara la tranquilidad de dichas instituciones y sin que se hayan emitido opiniones de quien legalmente tiene la facultad para hacerlo en caso de no respetar las prohibiciones.

El organismo electoral no ha creado un equipo especializado para examinar y dar seguimiento a tales informes, sin embargo frente a otras exigencias y la vigencia de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información algo se podrá avanzar en las elecciones de 2009.

### 4. *Régimen de sanciones. Efectividad del régimen*

En el artículo 83 se establecen sanciones en caso de aceptación de fondos no autorizados, el artículo 84 establece sanción para el caso de no reportar una donación superior a 120 salarios mínimos; pero con informes presentados tardíamente, sin calificación de los mismos y sin equipo dedicado a su estudio, el régimen de sanciones no se puede desarrollar y se entra en la indiferencia en esta materia, siendo necesario prestar atención al régimen de sanciones.

## IV. Experiencia/lecciones

### 1. *Experiencia del financiamiento de la política en Honduras. Lecciones positivas y negativas*

En primer lugar debe decirse que el financiamiento se ha concentrado en las elecciones y poco o nada se atienden las necesidades de partido, de política o de fortalecimiento democrático. Continuar con este esquema es afirmar las situaciones de debilidad que se presentan en las organizaciones políticas y mantener pobres conceptos de la política y escasos principios para fortalecer una cultura democrática. Investigaciones realizadas confirman que el hondureño tiene confianza en la democracia, pero que

no está satisfecha con la misma, por lo tanto pensamos que la financiación de la política debe ir sembrando bases para una financiación de la democracia y para ello deben explorarse posibilidades de integrar alianzas de organizaciones que velen por la no contaminación de esa financiación.

Se deben iniciar contactos con diferentes instituciones que realizan eventos regionales relativos a procesos electorales y procurar la incorporación de temas relativos a financiación de la política y la atención que merece para que dichos contenidos se vean dentro de un panorama más amplio.

La lección más reciente se recibió con la reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que se dio entre diciembre de 2007 y febrero de 2008. Lo relativo al financiamiento de la política se trató en forma estrecha, cerrando las puertas a los aportes de sociedad civil, generando un rechazo por una parte, enfrentamiento entre poderes por la otra, y escasas posibilidades de su tratamiento en el corto plazo.

### 2. *Escándalos referidos a la vinculación del financiamiento de los partidos políticos con el narcotráfico o actividades ilícitas*

En la búsqueda de transparencia, en diciembre de 2006 se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública cuya finalidad es el desarrollo y ejecución de la política de transparencia y entre cuyos objetivos se encuentran los dos siguientes: *a*) combatir la corrupción y la ilegalidad de los actos del Estado; *b*) hacer efectivo el cumplimiento de la rendición de cuentas por parte de las entidades y servidores públicos.

El artículo 3o., numeral 4, señala entre la lista de instituciones obligadas "… aquellas personas naturales o jurídicas que a cualquier título reciban o administren fondos públicos, cualquiera que sea su origen, sea nacional o extranjero o sea por si misma o a nombre del Estado o donde este haya sido garante...".

Este nuevo cuerpo legal es un apoyo adicional para obtener información vinculada al financiamiento de los partidos. Si bien es cierto que la prensa saca a luz algunas actividades asociadas con narcotráfico, no las respalda de manera convincente ni les da seguimiento, de modo que el único camino seguro y confiable es el de la ley. Como se puede verificar, aunque haya existido la causa, no se ha producido ningún escándalo vinculado a financiamiento de los partidos políticos relacionado con narcotráfico. Existen funcionarios claramente incapaces, a veces hasta

cínicos, pero que gozan del aprecio del Ejecutivo, lo que hace sospechar que alguna deuda se está pagando a costa de un mal servicio para el país.

## V. Debate actual

### 1. *Interés de los políticos y otros actores públicos en el financiamiento de la política*

La reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 2007 y 2008 tuvo como uno de los temas centrales precisamente el financiamiento de la política y fue apoyada por todos los diputados, pero no fue bien recibida por el Ejecutivo que se negó anticipadamente a sancionar el decreto que contenía dicha reforma. Por razones de atención al proceso de elecciones primarias y de las próximas elecciones generales, el tema está fuera de discusión en este momento, tomando en cuenta además el mal sabor que dejaron los intentos de reforma mencionados. Desde la sociedad civil se pueden construir espacios para el tratamiento del tema, pero para dicha discusión debe motivarse a los partidos políticos, ya que ningún esfuerzo tendría éxito sin la participación de ellos.

### 2. *Temas centrales del debate respecto de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales*

Desde la sociedad civil se ha perfilado un concepto más amplio de la financiación de la política y se han presentado enunciados de formación permanente, conceptos de democracia, sistema de partidos y programas de participación democrática de la juventud; sin embargo desde los partidos no se ha superado la idea de mantener limitado ese apoyo al periodo de realización de las elecciones.

### 3. *Principales preocupaciones actuales en torno a la financiación de la política. La participación femenina desde la perspectiva del financiamiento*

Las cinco organizaciones políticas existentes han tenido diferente actitud frente a la participación política de la mujer, mostrando un apoyo a la temática en algunos casos y cierta resistencia en otros. Desde la sociedad

civil surgieron las iniciativas para tal reconocimiento, lo que dio como resultado la aprobación de la Ley de Oportunidades y Equidad de Género, en la cual se señalaba claramente que en las planillas de diputados las mujeres deberían aparecer en posiciones elegibles. En las elecciones de 2001 esto dio como resultado un total de siete mujeres electas como diputadas. Posteriormente se hizo una propuesta para que a las mujeres se les reconociera el derecho de participar en un 50%, pero al final se aprobó un 30%. Las propuestas orientadas a dar un tratamiento preferencial a la mujer en el aprovechamiento de la deuda política, particularmente en materia de capacitación, no fue aceptado y hasta la fecha no tiene acogida real.

En el artículo 104 se señala que el Estado por medio del Tribunal Supremo Electoral, vigilará que en las estructuras de gobierno de los partidos políticos y en las candidaturas a cargo de elección popular, no exista discriminación por razón de género, credo, raza, religión y cualquier otra forma de discriminación y que la violación por parte de los partidos políticos de cumplir con la política de equidad de género será sancionada con una multa equivalente al 5% de la deuda política.

### 4. *Estudios recientes sobre la financiación de la política en Honduras (publicaciones de prensa)*

Se realizaron las consultas e investigaciones de archivo y los resultados son nulos en la materia. Esto confirma la necesidad de poner el tema en la escena del interés y la discusión. Sin embargo se encuentran algunas notas aisladas justificando la solicitud de fondos privados de parte de los aspirantes y candidatos.

## VI. Conclusiones

Creemos haber hecho una exposición sobre financiamiento de la política sobre la base de una metodología de trabajo diseñada, pero limitada por la poca disposición de las directivas centrales de las organizaciones políticas a ofrecer información. Sin embargo no debe dejar de anotarse que para las elecciones de 2005 fue la primera vez que se exigió informe sobre todos los ingresos y egresos de un partido político. Los informes financieros a los que se tuvo acceso son diferentes en formato, lo que reclama más tiempo para identificar algunas constantes; aspecto que se

habría evitado si el organismo electoral hubiera preparado un formato en el que se dejara constancia de la orientación específica del gasto. También se notó una falta de interés del organismo electoral por el análisis detallado de dichos informes.

A pesar de las debilidades se puede afirmar que ha quedado establecido un puente que permitirá llevar las preguntas de un lado y traer la información desde el otro, que con apoyos en búsqueda de transparencia desde la sociedad civil puedan hacer más comprensible la necesidad de estos estudios, no sólo para rendición de cuentas sino para analizar nuevos fenómenos como la aparición de grupos que han perdido la confianza en la democracia representativa y están saliendo del abstencionismo silencioso y de indiferencia para saltar al abstencionismo activo, motivando a otros ciudadanos a abstenerse de ir a las urnas o entrar en prácticas de la democracia directa.

Al momento de hacer una presentación sobre financiamiento de la política, en el caso de Honduras, deberán presentarse aunque sea en forma breve los aspectos relacionados con abstencionismo, la confianza en las instituciones y la estabilidad democrática, para que las organizaciones políticas no sólo centren su interés en conquistar el voto sino en invertir para mejorar la imagen institucional en general.

Para lograr mejoras en la transparencia, es necesario un organismo de control realmente consciente de su responsabilidad del papel del financiamiento en el fortalecimiento de la democracia.

De particular interés será el estudio del financiamiento de la política en los próximos dos años, posible escenario de la crisis financiera, para monitorear el gasto en campañas políticas, ya que si este gasto es criticado en periodos normales, con mayor razón lo será en tiempos de desequilibrio financiero.

# EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Lorenzo Córdova Vianello

Sumario: I. *Retrospectiva histórica*. II. *La fórmula de 1996 en la práctica: fortalezas y debilidades*. III. *El modelo vigente: la reforma de 2007-2008*.

## I. Retrospectiva histórica

El tema del financiamiento a los partidos políticos ha estado presente en las normas electorales desde hace tres décadas. Sin embargo, en un primer momento, fue un aspecto secundario frente a las necesidades primordiales de esa época que consistían en construir instituciones y procedimientos electorales confiables que permitieran inyectar credibilidad y confianza a las elecciones en México, y en operar las modificaciones a los sistemas electorales para permitir que la creciente pluralidad se viera reflejada en los órganos representativos del Estado.

En ese sentido, el del financiamiento de los partidos políticos y de los controles sobre el mismo, cobró importancia y centralidad sólo en los últimos tres lustros al constituir uno de los aspectos centrales de las reformas electorales que se han instrumentado desde 1993.

Con la intención de ilustrar la evolución que ha tenido la regulación del financiamiento a los partidos políticos en México, vale la pena reconstruir las grandes etapas que han marcado su historia en el contexto de la transición a la democracia:

*a)* Con la reforma de 1977, misma a la que se le ha reconocido un carácter desencadenante del cambio político en el país,[1] se estableció en la Constitución el reconocimiento de que los partidos políticos

[1] Véase al respecto Becerra, R. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 149.

debían contar con un "mínimo de elementos" durante las contiendas electorales para poder realizar sus actividades con la finalidad de obtener el voto popular. Para ello la ley secundaria (la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales) estableció una serie de prerrogativas a favor de los partidos políticos, como las franquicias postales y telegráficas, así como apoyos para sus tareas editoriales e impresión de propaganda. Se trataba de beneficios para los partidos señalados en la ley pero que eran carentes de una regulación efectiva, lo que dejaba al pleno arbitrio de la autoridad su aplicación.

*b)* Con los cambios legales de 1986 por primera vez se reglamentó el financiamiento estatal a los partidos políticos. A partir de ese año, la autoridad electoral (para entonces la Comisión Federal Electoral) determinaría un elemento, el "Costo Mínimo de Campaña de Diputado", que se multiplicaría por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa que hubieran sido registrados. Del monto total obtenido, la mitad se distribuía de manera proporcional al número de votos obtenido por cada partido y la otra mitad se entregaba proporcionalmente al número de diputados que tenía cada partido. Se trataba, como puede verse, de un financiamiento meramente electoral.

*c)* Con la reforma electoral de 1989-1990 se introdujeron notables novedades. En primer lugar, se determinaron 4 rubros de financiamiento público: *a*) *por actividad electoral* (otorgado con base en el número de votos obtenidos en las elecciones de diputados y senadores); *b*) *por actividades generales* (que correspondía al 10% del concepto anterior, y que era otorgado de manera igualitaria); *c*) *por subrogación* (que era un monto que el Estado entregaba a los partidos políticos y que equivalía al 50% de los salarios que percibían sus respectivos legisladores), y *d*) *por actividades específicas* (que suponía el reembolso de hasta el 50% de los gastos realizados en actividades de capacitación, investigación y difusión de la cultura democrática). Se trató de una reforma limitada en cuanto a sus alcances, pero que por primera vez puso claridad en este rubro y que abría el camino para que en el futuro éste se convirtiera en un tema central del debate político-electoral.

*d)* La reforma de 1993 trajo consigo avances sustanciales en la materia al establecer, por primera vez, una regulación del financiamiento

privado de manera paralela al dinero público. Así, se establecieron límites a las aportaciones privadas y una serie de prohibiciones explícitas a determinadas personas para realizar aportaciones a los partidos políticos.

Ese año se instrumentaron también los primeros procedimientos, entonces sumamente acotados en sus alcances, para que la autoridad electoral pudiera fiscalizar el origen y destino de los recursos partidistas. Estos mecanismos tuvieron su principal virtud, más que en su eficacia contable, en el hecho de haber puesto sobre la mesa, por primera vez en la historia, datos oficiales relativos al gasto que cada partido realizó en las elecciones de 1994 (las primeras en las que las nuevas normas se aplicaron), evidenciando la enorme disparidad de recursos erogados entre los contendientes y colocando el tema de la equidad en las elecciones en el primer punto de la agenda política.[2]

*e)* Por su parte, la reforma electoral de 1996 constituye un parteaguas muy importante, pues el tema de las condiciones de la competencia, y particularmente el del financiamiento a los partidos, tuvo con ella un desarrollo significativo. Las características principales del modelo introducido a partir de entonces y que en algunos de sus aspectos sigue teniendo vigencia, fueron las siguientes:

*1)* Se determinó desde la Constitución la preeminencia del financiamiento público a los partidos políticos sobre los recursos de origen privado.

*2)* Se estableció una fórmula para determinar el monto total a distribuir de los partidos políticos para financiar sus actividades ordinarias permanentes a partir de varios factores de cálculo: los costos mínimos de campaña, que eran montos determinados por el IFE y que suponían los montos indispensables para poder sufragar una campaña de diputado, una campaña de senador y una de presidente; el número total de diputados y de senadores a elegir, y finalmente, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión.

[2] Los datos de ese primer ejercicio fiscalizador revelaron que ocho de cada diez pesos fueron erogados por el gobernante Partido Revolucionario Institucional, En efecto, el porcentaje de gasto en todas las campañas federales de 1994, el gasto se distribuyó de la siguiente manera: PRI, 78.28%; PAN, 10.37%; PRD, 4.73%; PPS, 1.52%; PFCRN, 1.02%; PARM, 1.28%; PDM, 1.12%; PT, 1.12% y PVEM, 0.80% (*Memoria del proceso electoral federal de 1994*, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 246).

El resultado arrojaba un monto de dinero que se distribuía en un 30% de manera igualitaria y en un 70% de manera proporcional a la última votación de diputados.

*3)* Se fijó además un monto adicional de financiamiento público, que se entregaba a los partidos políticos en los años de elecciones federales, por concepto de gastos de campaña para financiar sus actividades de proselitismo y que equivalía a un tanto adicional a los recursos que recibían para sus actividades ordinarias.

*4)* También se incrementó el porcentaje que el Estado le reembolsaba a los partidos políticos por actividades específicas de capacitación, investigación y productos editoriales al pasar del 50% del monto erogado previsto anteriormente a un 75%.

*5)* Se recogieron los supuestos introducidos en 1993 de personas físicas y morales que tenían prohibido hacer aportaciones a los partidos políticos de recursos en dinero o en especie y se acotaron de manera significativa los límites de aportaciones particulares lícitas (las aportaciones máximas individuales ascendieron al 0.05% del monto total de financiamiento público ordinario para los partidos políticos y la suma total de esas aportaciones no podía rebasar el 10% del total de financiamiento público para actividades ordinarias del conjunto de partidos). Además, se prohibieron de manera absoluta las contribuciones anónimas salvo aquellas que resultaran de colectas en mítines y en la vía pública.

*6)* Además, se fortaleció notoriamente a la autoridad electoral en su función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Para lograrlo, se instituyó la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) como una estructura especializada de carácter permanente que contó a partir de entonces con una serie de nuevos mecanismos de control como los siguientes: *a*) la posibilidad de establecer, mediante lineamientos y reglamentos, las modalidades que debían cumplir los partidos en el registro de sus ingresos y gastos y en la presentación de sus informes; *b*) la capacidad de vigilar, en todo momento, que los partidos cumplieran con las normas de financiamiento (y no ya, como antes, sólo como consecuencia de la revisión de los informes); *c*) poder pedir, en cualquier momento, informes detallados a los partidos políticos; *d*) ordenar auditorías y visitas de verificación; *e*) la posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera

conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

*7)* Finalmente, la reforma de 1996 hizo copartícipe a los partidos políticos en las funciones de vigilancia en materia de financiamiento, atribuyéndoles la posibilidad de iniciar, a través de quejas o denuncias contra otros partidos políticos, un procedimiento administrativo que sería desahogado ante la Comisión de Fiscalización la cual debería presentar su dictamen y proyecto de resolución a la consideración del Consejo General del Instituto.

Se trató, vale la pena decirlo, de un modelo que, si bien recogía un esquema mixto de financiamiento, sí apostaba por entregar montos generosos de dinero público, de manera permanente, a los partidos políticos con una triple finalidad: en primer lugar, propiciar condiciones de equidad al prever un criterio de distribución que atendía tanto a la igualdad entre los partidos, como a la proporcionalidad de su peso electoral. En segundo lugar, inyectaba transparencia a los recursos con que contaban los partidos al resultar el financiamiento público (cuyo origen y montos se conocen con precisión) preponderante sobre el privado. Finalmente, fortalecer la autonomía de los partidos frente a los intereses privados, corporativos o incluso delincuenciales, que eventualmente pueden subyacer a las aportaciones privadas.

De manera paralela a las reglas de financiamiento directo, la reforma de 1996 introdujo un esquema de financiamiento público indirecto a los partidos a través del otorgamiento de tiempos en radio y televisión que el IFE ponía a disposición de los partidos políticos. El acceso a los medios electrónicos de comunicación se hacía a través de los llamados tiempos del Estado mediante tres modalidades: programas permanentes (15 minutos al mes por partido en cada estación de radio y televisión), especiales (un programa de debate mensual) y complementarios (que se otorgaban a los partidos durante las campañas electorales). Adicionalmente, los partidos disponían de 10 000 spots de 20 segundos en radio y 400 en televisión que eran adquiridos por el IFE durante las campañas presidenciales. Esos tiempos otorgados como prerrogativas eran, por supuesto, independientes a los promocionales que los partidos políticos podían adquirir libremente con la única restricción, durante las campañas electorales, que suponían los "topes de gasto de campaña". En ese sentido, la única restricción introducida en la ley fue la prohibición absoluta para que durante

las campañas terceras personas pudieran comprar publicidad a favor o en contra de algún partido o candidato.

Finalmente, la regulación de 1996 mantuvo a las franquicias postales y telegráficas ilimitadas, así como de un régimen fiscal especial para los partidos políticos, como elementos adicionales a las prerrogativas a las que tenían derecho.

## II. La fórmula de 1996 en la práctica: fortalezas y debilidades

El modelo de financiamiento y prerrogativas introducido en 1996 no tardó en generar cambios sustanciales en los equilibrios relativos a las condiciones de competencia. Lo anterior resulta evidente si se comparan los montos de financiamiento público con que contaron los partidos políticos en 1994 y el dinero que recibieron del Estado en 2000, años que corresponden a la elección presidencial inmediata anterior y posterior a esa reforma: en 1994 todos los partidos en su conjunto recibieron 181 millones de pesos, mientras que en 2000 la cifra aumentó a casi 3000 millones de pesos.[3]

Ese incremento en el dinero público destinado a los partidos también supuso una distribución mucho más equitativa del mismo, pues el PRI pasó del 49.3% de 1994, al 30.3% en 2000. Por el contrario, el resto de los partidos aumentaron sustancialmente su participación en dicha bolsa de recursos: el PAN pasó del 14.3 al 22.3%, pero a raíz de su alianza electoral con el PVEM en las elecciones federales de ese año, obtuvo el 30.2%; por su parte, el PRD aumentó del 10.2 al 25% en 2000, sumando esos recursos con los de los otros cuatro partidos con los que se coaligó electoralmente se alcanzó un porcentaje de 34.1% del total, lo que significó que los candidatos de una coalición de oposición, por primera vez en la historia política del país, recibieron más dinero que los candidatos del entonces llamado "partido oficial".

Más allá de las cifras de los montos de dinero público con que contaron los partidos políticos, los efectos prácticos del nuevo modelo que era mucho más equitativo y, por ende, competitivo, se pueden observar a

[3] En relación con el cambio sustantivo que supuso la reforma de 1996 en el financiamiento público de los partidos políticos, véase Becerra, R. *et al.*, *op. cit.*, pp. 456 y ss.; así como Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza Janés, 2002, pp. 305 y ss.

partir de la profunda transformación del mapa político del país en la segunda mitad de la última década del siglo pasado. Basta enunciar algunos datos reveladores en ese sentido: en las elecciones de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y, desde entonces, ningún partido ha alcanzado el control, por sí solo, de ese órgano legislativo. Ese mismo año, en las primeras elecciones que se realizaron en el Distrito Federal para elegir a las autoridades ejecutivas y legislativa locales, la oposición ganó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. En 2000 también en el Senado desaparecieron las mayorías absolutas y se produjo, por primera vez en más de 70 años, la alternancia en la Presidencia de la República. Esa tendencia a los "gobiernos divididos" se mantuvo en las elecciones de 2003, y en 2006, luego de una ríspida y controvertida elección, la disputa presidencial se resolvió por un muy estrecho margen de votación (el 0.56% entre el primer y el segundo lugar). En pocas palabras, no es aventurado afirmar que en virtud a un modelo de financiamiento mucho más equitativo fenómenos que son propios en las democracias como la falta de mayorías, las elecciones competidas y la alternancia, cobraron carta de naturalización en las elecciones federales y en gran parte de los comicios de las entidades federativas.

Por otra parte, el renovado modelo de fiscalización de los recursos partidistas, poco a poco comenzó a cobrar centralidad y a ocupar un lugar privilegiado, en términos de importancia, dentro de las actividades del Instituto Federal Electoral. En un momento inicial, en los primeros años de vigencia de las nuevas reglas, el complejo sistema de rendición de cuentas provocó que los partidos incurrieran fundamentalmente en irregularidades de tipo contable. Sin embargo, a partir de las elecciones de 2000, y como consecuencia de una serie de denuncias en relación con el financiamiento de algunas campañas presidenciales, la fiscalización fue una función que pasó a primer plano por el grado de complejidad que supusieron las investigaciones a cargo de la autoridad electoral y por el nivel de confrontación con los partidos políticos que supuso para el IFE.

Esos casos, dos de ellos en particular, pusieron a prueba las capacidades fiscalizadoras del IFE y evidenciaron las fallas en el modelo de auditoría y rendición de cuentas introducido por la reforma de 1996. Se trató de los casos conocidos como "Pemexgate" y "Amigos de Fox".[4]

[4] Una minuciosa reconstrucción de los casos puede verse en Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

El primero de ellos implicó la investigación de un financiamiento ilegal de las campañas del PRI que provino de una aportación no reportada por el partido de un monto equivalente a 50 millones de dólares que provenían de las arcas de la empresa petrolera paraestatal Pemex y que fluyeron al partido a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros, una agrupación afiliada al PRI. El caso terminó con la imposición de una multa al partido equivalente a 100 millones de dólares por haber ocultado al IFE ese ingreso y porque se trató de una aportación que superaba, por mucho, el límite establecido por ley.

El otro caso, "Amigos de Fox", consistió en investigar un financiamiento no reportado del que se benefició la campaña presidencial de Vicente Fox, de la que salió victorioso. Se trató de un monto superior a los 9 millones de dólares que fueron canalizados a la campaña a través de una serie de asociaciones paralelas a los partidos que lo habían postulado y que provenían en su mayoría de fuentes prohibidas por la ley (empresas de carácter mercantil, personas que trabajaban en el extranjero y órganos públicos), que superaban los montos de aportación individual y que provocó que se superara el límite de gastos de campaña previsto en la ley. Como consecuencia, el IFE le impuso a los partidos que habían impulsado la candidatura de Fox una multa de alrededor de 45 millones de dólares.

Sin embargo, más allá del desenlace exitoso en términos de la rendición de cuentas, esos casos revelaron las debilidades del modelo fiscalizador. Particularmente en "Amigos de Fox" el IFE tuvo que litigar en tribunales a lo largo de varios meses contra otros órganos del Estado su capacidad para trascender en sus actividades de fiscalización, los secretos bancario, fiduciario y fiscal que reiteradamente se le habían opuesto cuando pretendía acceder a información de los sistemas financiero y hacendario nacionales que le permitieran resolver la compleja y enmarañada red de financiamiento ilícito que se había construido.

Por otra parte, el paso del tiempo también evidenció los problemas intrínsecos de la fórmula de financiamiento público que, si bien resultó exitosa en términos de propiciar condiciones equitativas en la competencia, reveló fallas de diseño que propiciaron saltos abruptos en los montos totales del dinero que se ponía a disposición de los partidos, así como incongruencias en el financiamiento de las campañas. Para 2001 empezaron a verse los primeros efectos perniciosos de la fórmula de finan-

ciamiento.[5] Como resultado de la elección de 2000 tres nuevos partidos obtuvieron escaños en la Cámara de Diputados y, con ello, uno de los multiplicadores de la fórmula (precisamente el del número de partidos con presencia en el Congreso de la Unión) pasó de cinco (el número previo de partidos con presencia en el legislativo) a ocho. Ello produjo un incremento sustancial de un año a otro en el monto de financiamiento que los partidos recibieron para sufragar sus gastos ordinarios de más de 700 millones de pesos (al pasar de alrededor de 1500 millones de pesos en 2000 a más de 2200 millones en 2001).[6] El mismo efecto se produjo para 2007, como consecuencia de los resultados de la elección de 2006, cuando dos nuevos partidos alcanzaron escaños en las Cámaras del Congreso, aumentando el número de seis a ocho, y también ocurrió algo semejante tres años atrás, en 2004, pero en sentido inverso (disminuyendo el monto global del financiamiento público), cuando la pérdida del registro de dos partidos hizo que el factor de la fórmula pasara de ocho a seis. En suma, se trató de un mecanismo de financiamiento exitoso en cuanto a los objetivos que perseguía originalmente, pero que con el tiempo evidenció que producía variaciones intempestivas en el monto de financiamiento público que a todas luces resultaba indeseable.

Algo semejante pasó con el financiamiento para gastos de campaña. Las reglas de 1996 establecían que cada tres años, cuando se celebraran procesos electorales federales, los partidos políticos recibirían un monto equivalente adicional al que les correspondía por financiamiento para sus actividades ordinarias. El problema es que esa fórmula no distinguía entre las elecciones en donde se renovaban la totalidad de los cargos electivos federales (presidente, senadores y diputados) y las elecciones intermedias en donde sólo se renovaba la Cámara de Diputados. Con ello podía producirse una incongruencia grave en estos últimos procesos: podía ocurrir —y de hecho ocurrió— que algún partido obtuviera por concepto de gastos de campaña, recursos públicos en un monto mayor al que legí-

[5] El primer trabajo que evidencia este fenómeno es Murayama, C., "Dinero y partidos. La perversión de la política", *Voz y Voto*, México, núm. 98, 15 de abril de 2001, pp. 53-57.

[6] Para un análisis pormenorizado de los montos de financiamiento público y sus implicaciones durante el régimen de las normas de 1996, véase Murayama, C., "Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano", en Córdova, L. y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 261-287.

timamente podía gastar vista la existencia de los límites de gasto en cada una de las campañas electorales. Para las elecciones de 2003, los tres principales partidos políticos se ubicaron en ese supuesto. En ese año el PRI obtuvo por ese rubro más de 714 millones de pesos, el PAN más de 641 millones y el PRD más de 282 millones; pero al ser la suma de los 300 topes de gasto de campaña menor a 255 millones, los tres partidos mencionados recibieron 459 millones, 386 millones y 28 millones de pesos más de lo que podían gastar, respectivamente. Lo peor era el hecho de que la ley no preveía una restitución de los montos excedentes, quedando a disposición de los partidos las cantidades sobrantes para su uso en otras actividades.[7]

Por otra parte, las elecciones de 2006 evidenciaron una serie de fenómenos vinculados con la centralidad que los medios electrónicos de comunicación habían adquirido en las contiendas electorales. Se trató de problemas que, si bien no eran nuevos, sí se presentaron en proporciones inusitadas hasta ese momento y con un gravísimo efecto disruptivo. La presencia masiva de publicidad gubernamental en radio y televisión durante gran parte de las campañas electorales, la compra de publicidad hecha por los partidos políticos en cantidades no vistas hasta entonces (que disparó el gasto electoral de manera significativa), la profusión de las campañas de descalificación y la compra de publicidad política por parte de actores impedidos para ello por la ley, fueron elementos que agravaron el de por sí tenso panorama político en el que se desarrolló la elección de ese año.

Se trató de un conjunto de problemas que provocaron la necesaria y urgente revisión de la regulación del financiamiento y del modelo de comunicación política establecido desde 1996.

## III. El modelo vigente: la reforma de 2007-2008

Los problemas mencionados provocaron que el del financiamiento y el del acceso a la radio y la televisión constituyeran uno de los ejes vertebrales de la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008 en materia electoral.[8]

[7] Véase al respecto Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción...*, *cit.*, pp. 219 y ss.

[8] El estudio más completo hasta ahora del nuevo modelo de financiamiento introducido con la reforma de 2007-2008, es Murayama, C., "Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano", *cit.* Por otra parte, sobre la nueva regulación electoral

Por lo que hace al financiamiento, el esquema introducido una década atrás, en 1996, subsistió en sus líneas generales aunque fue objeto de ajustes muy importantes. Así, se mantuvo un sistema mixto con preeminencia del financiamiento público sobre el privado, la determinación de una bolsa de financiamiento ordinario que era distribuida entre los partidos con criterios de equidad, el otorgamiento de un financiamiento para sufragar los gastos electorales, la existencia de límites y prohibiciones a las aportaciones privadas, los topes máximos de gasto durante las campañas, así como la existencia de controles en los ingresos y gastos de los partidos a cargo del IFE.

Sin embargo, varias de esas características fueron revisadas y actualizadas a la luz de los problemas que se habían identificado con el paso del tiempo.

Las principales características de la reforma de 2007-2008 en la materia que se comenta son las siguientes:

*1)* El volumen del financiamiento público por actividades ordinarias (que reciben permanentemente los partidos políticos) se determina mediante una nueva fórmula de cálculo que se basa en el tamaño del padrón electoral y en un porcentaje del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Así, anualmente se multiplica el número de ciudadanos registrados por el 0.65% del ingreso mínimo legal. Ello supone, a diferencia del pasado, una gran estabilidad, una reducida variabilidad y por ello una mayor previsión de los montos que el Estado destina año con año a financiar la política.

*2)* El monto referido se sigue distribuyendo entre los partidos en un 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a la votación obtenida por cada uno de ellos en la última elección de diputados.[9]

en materia de radio y televisión, véase los textos de Astudillo, C., "El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007", y Becerra, R., "La reforma de la democracia", ambos contenidos en Córdova, L. y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007..., cit.*

[9] Cada uno de los partidos de nuevo registro o aquellos que hubieran mantenido su registro luego de los últimos comicios, al haber superado el piso mínimo de 2% de la votación en alguna elección, reciben un monto de financiamiento público equivalente al 2% de la bolsa total de financiamiento para actividades ordinarias.

*3)* El financiamiento para gastos de campaña deja de ser un monto equivalente al que cada partido recibía por actividades ordinarias en el año de la elección y pasa a ser un porcentaje del mismo. Así, cada seis años, cuando se realizan elecciones de presidente, senadores y diputados, los partidos reciben un monto equivalente al 50% de los recursos que les corresponden ordinariamente, y en los años en que se realizan sólo elecciones para renovar la Cámara de Diputados reciben adicionalmente un 30% de su financiamiento por actividades ordinarias.

*4)* El financiamiento por actividades específicas se mantiene, pero ya no consiste en el reembolso de un porcentaje de los gastos realizados por los partidos en actividades de educación, capacitación, investigación, etcétera, sino que ahora se fijó un porcentaje, el 3%, del volumen total para financiar las actividades ordinarias de los partidos que es distribuido entre ellos en un 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a su votación en la última elección de diputados.

*5)* Por lo que hace al financiamiento público indirecto, la reforma de 2007-2008 trajo consigo modificaciones importantes.

*a)* Respecto del acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos de comunicación, se instrumentó un nuevo esquema basado en la prohibición absoluta de compra de publicidad en radio y televisión y en la utilización permanente de los tiempos del Estado para que los partidos accedan de manera equitativa y sin costo a esos medios.

*b)* Por otra parte se racionalizó el derecho de los partidos de usar las franquicias postales y telegráficas al poner un límite en su ejercicio (cosa que no ocurría previamente). Ahora, el IFE dispone de recursos para cubrir el costo de dichas franquicias al Servicio Postal Mexicano por un monto de 2% del total de la bolsa de financiamiento público para actividades ordinarias en años no electorales y del 4% en aquellos años en los que se realizan comicios. En el caso de las franquicias su distribución entre los partidos políticos es igualitaria.

*c)* La reforma de 2007-2008 mantiene el régimen fiscal especial para los partidos políticos que les permite no ser sujetos de impuestos y derechos en el caso de las rifas y sorteos que les sean

autorizados para recabar ingresos propios, así como en el caso del impuesto sobre la renta en el caso de enajenación de inmuebles, donaciones o la venta de sus publicaciones.

*6)* En relación con las normas que regulan los recursos privados que los partidos pueden lícitamente allegarse también hubo varios cambios, aun cuando los rubros de este tipo de ingreso siguen siendo los mismos que se habían establecido en el pasado: financiamiento de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamento y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Las aportaciones de los militantes se integran por la cuotas ordinarias y extraordinarias que los partidos fijan a sus afiliados, por las aportaciones que las organizaciones adherentes a los partidos pueden aportar, así como por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportan a sus propias campañas.

El financiamiento de los simpatizantes consiste en las aportaciones o donativos, en dinero o en especie dentro de los límites establecidos por la Constitución, a saber: *a*) la suma de las aportaciones de los simpatizantes a un partido político no pueden exceder anualmente del 10 % del tope de gastos de campaña establecido por el IFE para la última elección presidencial, y *b*) las aportaciones individuales realizas por cada persona física o moral no pueden superar el 0.5% anual del mencionado tope de gasto de campaña. Con lo cual se pretende desincentivar las aportaciones individuales de grandes montos de dinero e incidir en la diversificación de los aportantes que tengan los partidos políticos.

Por otra parte, el llamado autofinanciamiento se integra por los ingresos obtenidos por los partidos por la realización de conferencias, espectáculos, rifas, sorteos, eventos culturales y ventas editoriales.

Además, los recursos que por rendimientos financieros se componen de los frutos que otorgan los fondos o fideicomisos de inversión que, necesariamente, están restringidos a los instrumentos de deuda emitidos por el Estado mexicano y están limitados a plazos de no más de un año, quedando prohibida la compra del resto de valores en el mercado bursátil.

Finalmente, cabe mencionar que la reforma de 2007-2008 ratificó la prohibición de las aportaciones anónimas (salvo las colectas que

se realicen en mítines y en la calle) y la obligatoriedad de expedir un recibo para todas las aportaciones que reciban los partidos políticos.

*7)* La reforma también recogió en sus términos el catálogo de fuentes prohibidas que se había introducido desde 1993. De esta manera no pueden realizar ninguna aportación en dinero o en especie por sí o por interpósita persona:

*a)* Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de los estados, así como los ayuntamientos (excepto del financiamiento previsto por ley que se otorgaba a través del IFE).
*b)* Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.
*c)* Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
*d)* Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
*e)* Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
*f)* Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
*g)* Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera, la propia Constitución establece ahora la prohibición que antes estaba establecida sólo en el plano legal, en el sentido de que nadie puede comprar publicidad en radio y televisión para favorecer o dañar a determinado partido o candidato.[10]

*8)* Por lo que hace a los techos máximos permitidos de gasto en actividades de proselitismo electoral durante las campañas, la nueva legislación establece que, en el caso de las elecciones presidenciales, el tope será equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en la elección de presidente

[10] Esta prohibición que, se insiste, no es nueva, sino que simplemente se elevó a rango constitucional, ha provocado un intenso debate y la interposición de varios amparos por parte de los principales consorcios televisivos, algunas radiodifusoras, varios grupos empresariales y un pequeño grupo de intelectuales, en contra de la reforma electoral, a propósito de la presunta violación que esa prohibición hace del derecho de libre expresión contemplado en la propia Constitución en su artículo sexto. Sobre la tensión entre la prohibición de publicidad para terceros y la libertad de expresión, véase Cruz Parcero, J. A., "La libertad de expresión y los límites impuestos por la reforma del artículo 41 constitucional. Aspectos problemáticos", en Córdova, L. y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007..., cit.,* pp. 191-209.

respectiva. Para las campañas de diputados el tope máximo corresponde al monto del tope de gasto de campaña para la elección presidencial entre 300 (número que corresponde al total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa). Por su parte, el tope de gasto de campaña para la elección de senadores corresponde al resultado de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que están comprendidos en la entidad federativa de que se trate (en cada estado se eligen a dos senadores en fórmula por el principio de mayoría relativa y se asigna un tercer legislador al partido que haya obtenido la primera minoría), con un límite máximo de 20 distritos por estado.

*9)* Como hemos anticipado, el tema del acceso a los medidos constituye, sin duda, la parte medular de la reforma de 2007-2008 y, probablemente, la que más impacto puede llegar a tener en la evolución del sistema democrático en México al apostar por un nuevo modelo de comunicación político-electoral centrado en la prohibición de contratación de publicidad en medios electrónicos de comunicación. Los rasgos fundamentales del modelo son:

*a)* El acceso de los partidos políticos a la radio y a la televisión es sólo a través de los tiempos públicos.

*b)* El IFE es la única autoridad facultada para administrar esos tiempos, vigilar el cumplimiento de las reglas en la materia y sancionar, en su caso, las violaciones que se cometan por parte de los partidos políticos, sus candidatos, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, los funcionarios públicos, así como los particulares en materia de prohibiciones, pudiendo ordenar incluso la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.

*c)* La misma Constitución establece el monto de tiempos que quedan a disposición del IFE durante los procesos electorales: 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (los cuales podrán distribuirse de dos y hasta tres minutos por hora de transmisión en la faja horaria que va de las 6:00 a las 24:00 horas).

*d)* El criterio para distribuir el tiempo aire entre los partidos políticos, que varía dependiendo de si se trata de periodos de precampañas, o de campañas electorales, sigue la fórmula del fi-

nanciamiento público (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido).

*e)* Fuera de los tiempos electorales, el IFE tiene a su disposición el 12% del total de tiempos del Estado, el cual se distribuye en un 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponde directamente al IFE.

*f)* La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.

*g)* Además se establecen una serie de prohibiciones, a saber:

*i)* Al igual que los partidos, tampoco los particulares pueden contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato.

*ii)* No se pueden transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.

*iii)* No se pueden realizar expresiones que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas.

*iv)* La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales.

*h)* Por último, la propaganda pública —en general y no sólo en tiempos electorales— debe tener carácter institucional y por ello no puede ser personalizada (es decir, contener la imagen, el nombre o la voz de los funcionarios públicos).

*10)* Por lo que hace a la fiscalización, los cambios introducidos por la reforma pueden resumirse en dos grandes puntos: el primero tiene que ver con el órgano del IFE encargado de realizar las tareas de fiscalización y de sustanciar los procedimientos en esta materia específica; el segundo tiene que ver con el fortalecimiento de las atribuciones de la autoridad electoral en sus funciones de revisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

La fiscalización ya no es realizada por una comisión del Consejo General del IFE, sino por una unidad específica para ese fin que es un órgano técnico con autonomía de gestión dependiente del mismo Consejo General, cuyo titular es designado por la votación califica-

da de dos terceras partes de dicho órgano a propuesta de su presidente. Este órgano, es el encargado de realizar los procedimientos de fiscalización ordinaria (revisión de los informes anuales, de precampañas y de campañas, que deben presentarle los partidos políticos reportando la totalidad sus ingresos y egresos ordinarios, en sus procedimientos de selección interna de candidatos, así como en la campañas electorales), así como conducir las investigaciones de presuntos hechos ilícitos en materia de origen y destino de sus recursos e instruir los procedimientos sancionatorios que correspondan. En todos los casos sus dictámenes y resoluciones deben ser sometidos a la consideración del Consejo General el cual tiene la facultad de resolver en definitiva.

Por lo que hace a sus atribuciones, la Unidad de Fiscalización, ahora está constitucionalmente exenta de los secretos bancario, fiduciario y fiscal (el IFE ya estaba eximido de los dos primeros en virtud de una reforma legal de diciembre de 2005, pero en todo caso ahora se elevaron a constitucional) y, por ello, es la vía para que los órganos de fiscalización a partidos políticos en las entidades federativas puedan acceder a la información bancaria y hacendaria fungiendo, en este caso, como intermediario.

*11)* Finalmente, por lo que hace a las normas de transparencia en materia electoral cabe distinguir entre las obligaciones a las que están sujetos tanto la autoridad electoral, por un lado, y los partidos políticos, por el otro. En el primer caso, el IFE está vinculado por las mismas exigencias de transparencia que se imponen a todos los órganos del Estado. En el segundo caso, los partidos políticos deben cumplir con una serie de obligaciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en un capítulo específico. De manera puntual, las características del modelo de transparencia impuesto a los partidos políticos se resume de la siguiente manera:

*a)* Toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos.

*b)* Dicho acceso se realizará a través del Instituto Federal Electoral quien funge como intermediario, con base en plazos y procedimientos establecidos reglamentariamente por el propio Instituto.

*c)* Cuando la información que se solicite sea pública y no esté en posesión del IFE, éste la solicitará al partido político respectivo.
*d)* La información de los partidos que se considera pública es:

*i)* Sus documentos básicos.
*ii)* Las facultades de sus órganos internos de dirección.
*iii)* Las normas que rigen su vida interna, incluyendo las que establecen los derechos y obligaciones de sus afiliados, así como los mecanismos de selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular.
*iv)* El directorio de sus órganos internos.
*v)* El tabulador de remuneraciones de sus funcionarios.
*vi)* Las plataformas electorales y los programas de gobierno que hayan registrado ante el IFE.
*vii)* Los convenios de frentes, coaliciones o fusión.
*viii)* Las convocatorias para la elecciones de sus dirigentes o candidatos.
*ix)* Toda la documentación relativa a los ingresos y los egresos reportados ante el IFE durante los últimos cinco años.
*x)* Las resoluciones de sus órganos de disciplina interna.
*xi)* Los nombres de sus representantes ante los órganos del IFE.
*xii)* El listado de sus fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación que reciban apoyos económicos del partido.

Como puede verse, la reforma electoral de 2007-2008, con todas las dificultades de instrumentación y los muchos y poderosos detractores que han hecho público —y lo siguen haciendo— su desacuerdo, implicó un importante salto de calidad en cuanto a las reglas y condiciones de la competencia electoral. Su efectividad está aún en juego pues las elecciones federales de 2009, que culminarán con las elecciones del 5 de julio para renovar la totalidad de la Cámara de Diputados, son su campo de prueba. Seguramente se evidenciarán lagunas y ámbitos problemáticos y habrá que hacer los ajustes necesarios, pero lo que resulta indiscutible es su oportunidad si se piensa en los problemas graves que estaba empezando a presentar un diseño rebasado por la cambiante y vertiginosa dinámica político-electoral y eso es algo que vale la pena reivindicar y defender.

# FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN NICARAGUA

Rosa Marina Zelaya Velásquez

Sumario: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico*. III. *Características del sistema de financiamiento*. IV. *Medios de comunicación*. V. *Régimen de control y rendición de cuentas*. VI. *Legislación con enfoque de género*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*. IX. *Anexos*.

## I. Introducción

En Nicaragua el financiamiento político ha tenido diversas formas de tratamiento en la legislación electoral en correspondencia al contexto político y las circunstancias económicas predominantes al ser promulgadas. De tal forma que se han adoptado diversas formas de entregas del financiamiento para las campañas electorales y con características diferentes.

La actual Ley Electoral ha sufrido sucesivas y diversos tipos de reformas. Las últimas reformas de enero de 2000 fueron producto del pacto político de los partidos tradicionales Liberal Constitucionalista (PLC) y Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en materia de financiación específicamente establecen la entrega a los partidos y alianzas de partidos políticos participantes en las elecciones del monto de financiamiento a la campaña electoral, de forma posterior a las elecciones y con base en los resultados electorales obtenidos.

La legislación electoral por lo general, presenta debilidades en el control y supervisión de los gastos en la campaña electoral de las organizaciones políticas participantes en las elecciones. Varias de las cuales realizan gastos desde antes de dar inicio a los periodos de la campaña electoral. Es notorio que algunos partidos políticos gastan mucho más de lo que reciben como financiamiento estatal.

Se permite el financiamiento privado, a través de donaciones procedentes de particulares y la realización de colectas populares. Las donacio-

nes procedentes del exterior sólo pueden ser utilizadas para capacitación y asistencia técnica.

Para cada elección el Consejo Supremo Electoral, emite Resoluciones que norman lo relacionado al procedimiento a seguir para las rendiciones de cuenta por los montos entregados o justificaciones de los gastos de campaña realizados por la entidad, con miras más a determinar los gastos elegibles para el reembolso.

Nicaragua con una alta complejidad política, de alta desconfianza de la ciudadanía en los partidos políticos y en las instituciones públicas, que está en el segundo lugar más pobre de América Latina —sólo superado por Haití— que se estima que alrededor de un 70% de la población vive con 2.50 dólares al día, requiere de acciones inmediatas de consenso entre todas las fuerzas políticas, empresariales, sociales y órganos del Estado para sacar al país de la angustiosa situación de extrema pobreza y para despartidarizar las instituciones públicas y profesionalizarlas para trabajar al servicio de todos los nicaragüenses, erradicar de forma total la corrupción que se encuentra en diferentes grados y formas, dar confianza al inversionista nacional y extranjero estableciendo y respetando las reglas del juego y el Estado de derecho.

Se están iniciando de nuevo las presentaciones de propuestas públicas de Diálogo Nacional, por parte de personalidades del país, de la empresa privada, de sectores de la sociedad civil y del actual presidente de la República, lo que constituiría un buen punto de partida para el futuro de la democracia en el país, si se hace con la participación de todos los sectores y fuerzas políticas, empresariales, sociedad civil organizada y del Estado, a la luz pública y con las cartas sobre la mesa.

Realmente, un Diálogo Nacional amplio, sin exclusiones, vinculante, pareciera ser el mejor camino para mejorar la situación del país en sus diferentes aspectos institucionales, económicos y sociales. Entre los temas a dialogar podrían incluirse las reformas o nueva Ley Electoral, incluido el financiamiento a los partidos políticos. Para todo ello, se requiere de disposiciones y voluntades políticas de sentarse a dialogar con una agenda adecuada y procedimientos concretos de trabajo. Máxime que en el Poder Legislativo, ningún partido político cuenta con la mayoría calificada —56 votos— para las decisiones trascendentales que se tienen que tomar próximamente, entre ellas: en 2010, elegir a los nuevos presidente y magistrados del Poder Electoral, gran parte de los magistrados del Poder Judicial, a los miembros de la Contraloría General de la República, al procurador y subprocurador de los Derechos Humanos.

En ese mismo año, se dan los nombramientos y traspaso de los nuevos jefes de la Policía y del Ejército, que tienen su propia dinámica interna y proponen estos cuerpos castrenses al presidente de la República, a quien le corresponda por sucesión jerárquica la ostentación de estos cargos, que hasta la fecha han sido respetados por el presidente correspondiente.

En marzo de 2010, corresponde realizar elecciones regionales en la Costa Atlántica Norte y Sur y en noviembre de 2011, de elecciones de presidente y vicepresidente de la República, de diputados ante la Asamblea Nacional y ante el Parlamento Centroamericano. En 2012 las elecciones de autoridades municipales.

Es decir, de nuevo una posibilidad histórica de la reafirmación del compromiso activo con la democracia y mejoramiento de la institucionalidad o desaprovechar una oportunidad para su fortalecimiento.

Es importante que cualquier acuerdo político que se realice sea exclusivamente para favorecer a las mayorías del país, no para favorecer a partidos políticos o intereses determinados. De lo contrario se acabaría con la escasa credibilidad en los partidos políticos y en sus dirigentes y en las instituciones públicas, y socavaría la esperanza de la población en el futuro próximo para contribuir a resolver los problemas de fondo que aquejan a Nicaragua y se postergaría sin fecha los pasos para la prosperidad y el desarrollo sostenible que se requiere.

## II. Marco jurídico

El marco jurídico que regula lo relativo a la financiación de los partidos políticos es la Ley Electoral núm. 331, cuyas últimas reformas fueron en enero de 2000 producto del pacto político entre los dirigentes de los Partidos Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Por lo general, estas reformas electorales consagran un esquema bipartidista en el país, contraviniendo el pluralismo político establecido en la Constitución Política de la República que en su artículo 5o. textualmente dice: "Son principios de la nación nicaragüense: la libertad; la justicia; el respeto a la dignidad de la persona humana; el *pluralismo político*..." En lo relativo al financiamiento político también sufrió reformas, estableciendo la entrega del mismo posterior a la fecha de las elecciones. Los partidos políticos medianos y pequeños y las organizaciones políticas emergentes consideran que les afecta de forma negativa al negárseles el

acceso previo a fondos estatales y no así a los partidos políticos tradicionales por contar con recursos económicos. Sin embargo los legisladores afirmaron en su oportunidad que el propósito de la reforma relativa al financiamiento es evitar la proliferación de partidos políticos en el país.

Lo concerniente a las regulaciones sobre el financiamiento a los partidos políticos están consagrados en un capítulo con ocho artículos de la Ley Electoral, de los cuales cuatro son para establecer los montos y condiciones para la entrega del financiamiento público a las organizaciones políticas participantes en las elecciones, dos artículos para establecer sanciones y tan solo dos para normar lo concerniente a las donaciones o contribuciones privadas a los partidos políticos.

Por consiguiente, la Ley Electoral adolece de vacíos de fondo y de procedimiento sobre el tema del financiamiento, por lo que requiere sobre éste y otros aspectos, reformas profundas en la legislación, de manera tal que permita la transparencia en el origen, montos y uso de los fondos obtenidos por los partidos políticos antes y durante las elecciones correspondientes y entre las elecciones.

Para las elecciones nacionales de noviembre de 2006, el CSE emitió una Resolución el 15 de agosto de ese mismo año, denominada "Control y administración del financiamiento estatal, donaciones y aportes privados a las organizaciones políticas en la campaña electoral de las elecciones nacionales del 5 de noviembre de 2006" en consulta con la Contraloría General de la República, que trata de llenar algunos vacíos de la Ley Electoral y de ordenar el sistema de rendición de cuentas y de control de los ingresos y egresos de las organizaciones políticas participantes en las elecciones.

## III. Características del sistema de financiamiento

En Nicaragua se establece un sistema financiamiento para los partidos políticos mixto, público y privado.

### 1. *Financiamiento público*

En lo que se refiere al financiamiento público, el Estado debe destinar una asignación presupuestaria específica del 1% de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República correspondiente para reembolsar exclusivamente los gastos de la campaña electoral en que hayan

incurrido los partidos o alianzas de partidos políticos que hubieren participado en las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, diputados ante la Asamblea Nacional y diputados ante el Parlamento Centroamericano. La legislación electoral establece el sistema del balotaje para las elecciones presidenciales, pero ello no implica la entrega de más financiamiento público a los que participen en ellas, en el caso que ocurrieran.

De igual forma el Estado debe asignar una partida presupuestaria para el financiamiento público en las otras elecciones pero con montos diferentes: el 0.5% del Presupuesto General de la República correspondiente, para las elecciones de gobiernos municipales (alcaldes y vice-alcaldes y concejales municipales) y el 0.25% del Presupuesto General de la República correspondiente, para las elecciones de consejos regionales autónomos de la Costa Atlántica.

En lo relativo al financiamiento para la campaña de propaganda de los plebiscitos y referendos y el uso de los medios de comunicación el artículo 137 de la LE establece que se regularán de acuerdo con lo que disponga el Consejo Supremo Electoral, que tendría que tomar en consideración las reglas generales de la financiación a partidos políticos y enviar el proyecto correspondiente a la Asamblea Nacional de la República, así como aplicar la Ley Electoral en lo pertinente para la organización de estas consultas populares.

El Poder Legislativo, no ha convocado a ninguna consulta popular —plebiscito o referendo— aunque ha recibido solicitudes.

Para la entrega del financiamiento a las organizaciones políticas, la Ley Electoral establece la condición de obtener al menos el 4% de los votos válidos nacionales. La distribución debe realizarse de acuerdo con el porcentaje de los votos obtenidos por cada organización política. En consecuencia la entrega es posterior al evento electoral, lo que por lo general pone en desventaja a los partidos políticos minoritarios o recién constituidos frente a los partidos mayoritarios, con excepciones que confirman la regla como podrá apreciarse en lo referente a las elecciones de 2006 con la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) que obtuvo importantes recursos para efectuar sus gastos de campaña electoral, por contar con el apoyo de un fuerte sector empresarial y bancario nicaragüense.

Los procedimientos y requisitos establecidos a las organizaciones políticas para la obtención del financiamiento público en las elecciones nacionales aplican de igual forma a las elecciones regionales y municipales.

Con excepción de que no se requiere la obtención del 4% de los votos válidos, para conservar la personería jurídica esto sólo se regula para las elecciones nacionales.

En las disposiciones sobre el financiamiento estatal para las elecciones 2006, emitidas por el CSE, se establecen los criterios de asignación del financiamiento público para las organizaciones políticas así: la partida presupuestaria del 1% de los ingresos ordinarios para gastos de campaña electoral se divide entre la suma total de votos válidos obtenidos por las organizaciones políticas que alcancen el 4% o más de dichos votos en las elecciones nacionales y dará como resultado el valor del voto.

A cada organización política se le asignará una cantidad de dinero equivalente al producto de multiplicar sus votos válidos por la cifra que resultó como valor del voto.

Para las referidas elecciones nacionales de 2006, el monto total a distribuirse según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del CSE fue de C$165 700 270 Córdobas equivalentes a US$9 256 998.32 dólares (conversión realizada al 17.9 córdobas por 1 dólar). De esa suma con base en los resultados electorales disponibles, les correspondió aproximadamente a las organizaciones políticas la siguiente distribución en concepto de reembolso por gastos incurridos en la campaña electoral:

| *Nombre de la organización política* | *Monto aproximado a recibir US$* |
|---|---|
| FSLN | 3 527 646 |
| ALN | 2 627 713 |
| PLC | 2 517 184 |
| MRS | 584 455 |

El Partido Alternativa por el Cambio no recibe ningún reembolso y de acuerdo con la Ley Electoral pierde la personería jurídica por la no obtención del 4% de los votos válidos nacionales para conservarla.

Cada partido o alianza de partido político participante en las elecciones, según el artículo 13 de la resolución del 15 de agosto de 2006 del CSE, debe presentar informes de ingresos, soportes de gastos y demás documentación ante la Dirección General de Atención a Partidos Políticos, (DGAPP) del CSE, por el representante legal de la organización o por el tesorero o secretario de finanzas, debidamente certificados de que los conceptos de los ingresos y egresos correspondan a bienes y servicios

comprendidos dentro de aquellos propios de la campaña electoral, por una firma de auditores de reconocida capacidad y experiencia. Y establece además las tres fechas de presentación de los informes parciales: 19 de septiembre, 19 de octubre y 24 de noviembre de 2006.

Una vez recibidos y revisados los informes por la DGAPP y subsanados los incumplimientos en su caso, esa Dirección las remitirá a la Contraloría General de la República, que a su vez la revisará y emitirá su respectivo informe parcial sobre el particular, que debe enviar a la DGAPP.

Además establece los gastos que no serán aceptados para efecto de reembolso, así: *a*) los no soportados adecuadamente; *b*) que incumplan con las normas y disposiciones legales tales como facturas sin pie de imprenta y membrete, falta de retención de IR, etcétera, a excepción de aquellos recibos de proveedores de bienes y servicios en aquellos lugares remotos, que por esa misma razón no cumplen con esta norma, pero sí deben cumplir con la presentación de un recibo firmado por el proveedor, donde se detalle el gasto, la fecha en que se efectuó y el monto del mismo. La factura a nombre del partido político o alianza de partido político que efectúa el gasto; *c*) que no correspondan a actividades de campaña o precampaña electoral propiamente dicha o no se señale la razón del gasto; *d*) los rendidos fuera del plazo establecido en la normativa del CSE; *e*) las demás prohibiciones que señala la Ley Electoral.

También señala que se les reconocerán los gastos comprendidos desde la convocatoria de las elecciones hasta el 15 de noviembre de 2006.

La Contraloría debe presentar el informe final ante la Dirección General de Atención a Partidos Políticos junto con la aprobación del derecho a recibir el reembolso de aquellas organizaciones políticas que hayan cumplido con la ley y las normas del Consejo Supremo Electoral. El presidente del Poder Electoral extenderá la acreditación que autoriza la entrega del reembolso a la organización política, que hará efectivo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las normativas del 15 de agosto de 2006, se establece que las organizaciones políticas requerirán de aprobación del CSE para la adquisición de motocicletas, equipos de computación que superen los C$ 35 000, mobiliario mayor de C$ 40 000 y camionetas pick up estándar con un valor mayor de US$ 10 000 o su cambio oficial en córdobas por compras individuales. De no contar con esa autorización, serán gastos no reembolsados.

La Ley Electoral establece como financiamiento público indirecto, el gozo de franquicia aduanera para la importación de materiales de propaganda electoral de los partidos y alianzas de partidos que participan en las elecciones, previa autorización del CSE.

El 9 noviembre de 2008, se realizaron elecciones de alcaldes y vicealcaldes y concejales en los municipios del país, con resultados cuestionados por partidos políticos de la oposición, que demandan todavía al CSE la entrega de los resultados finales de ellas junta por junta receptora de votos, municipio por municipio, como señala la LE. Apoyados por diversos sectores de la sociedad civil, empresarial y religiosos. Para estas elecciones municipales las reglas sobre el financiamiento de la campaña electoral no fueron modificadas y todo parece indicar que para las elecciones regionales de la Costa Atlántica de marzo de 2010, tampoco habrá cambio alguno.

El CSE dictó de nuevo unas normativas similares a las de las elecciones 2006, adecuándolas al tipo de elecciones municipales.

Sobre el tema del financiamiento a partidos políticos, sus normativas y controles es interesante destacar unos comentarios atingentes a ello, que en declaraciones públicas expresara el director de atención a partidos políticos, del Consejo Supremo Electoral, que grafica la visión interna como funcionario sobre el tema que nos ocupa:

> El Consejo, en aras de tener aunque sea un control moderado y prudente de los fondos, dicta un reglamento de administración de fondos, que exige a los partidos que rindan cuenta de todos los ingresos y egresos que reciben, ya sean donaciones de nacionales, extranjeros, y les exigimos los anexos con los nombres de las personas que donan y los montos, porque las contribuciones anónimas son prohibidas [comentó el director de Partidos del CSE].

"Aquí tendría que entrar para mejorar los controles otras instituciones del Estado: Dirección General de Ingresos, Contraloría General de la República…, pero la Contraloría se limita a auditar los reportes que presentan los partidos. Hasta ahí llega y cuando llegan ahí ya está todo documentado", explicó. "Incluso, cuando el Consejo dicta la normativa para el control de fondos, la Contraloría jamás ha aceptado participar con su firma en el reglamento, porque dice que ellos se limitan a lo que dice la ley. Es un problema de la ley e incluso estructural de las instituciones del Estado", recordó. "Tiene que ver un poco con un asunto de desarrollo democrático y de las instituciones del Estado, porque vos les tenés que dar dientes, pero tenés instituciones desdentadas. Y en otros casos podrían

tener alguna facultad, pero no hay una disposición de entrarle al tema del financiamiento".

Sobre el comportamiento del financiamiento político en las elecciones municipales de 2008, no se cuenta con información oficial, no obstante Ciudadanía por la Transparencia, que es una coalición integrada por diversas organizaciones: Hagamos Democracia, Ética y Transparencia, Juventud Democrática Nicaragüense, Grupo Fundemos y la Fundación Violeta Barrios de Chamorro, le dio seguimiento a los gastos de campañas electorales, mediante una metodología de, por una parte un Monitoreo de Gastos en Publicidad, y por otra realizó un ejercicio de "Presupuesto de Campaña Ficticia". Lo hicieron de esta manera "ante la ausencia de canales de información veraz, oportuna y confiable sobre el origen, monto y destino de los fondos de campaña", según expresaron en su Informe Monitoreo al Financiamiento Político-Elecciones Municipales 2008, Nicaragua.

Según el consorcio el:

> Presupuesto de Campaña Ficticia es una herramienta creada por Poder Ciudadano —que es una ONG capítulo de Argentina— que consiste en elaborar un presupuesto de campaña, incluyendo todos los rubros de gasto que los partidos tienen que afrontar. Una vez confeccionado y revisado el presupuesto por rubros, se inicia la etapa de cotización en el mercado por cada uno de esos rubros. De manera que el Monitoreo y el Presupuesto de Campaña Ficticia brinda un parámetro —serio y ajustado a la coyuntura económica— que permite contrastar la información producida por los partidos.

A continuación se presenta una tabla de gastos estimada conforme la metodología utilizada por el consorcio Ciudadanía por la Transparencia:

| *ESTIMACIÓN TABLA TRIMESTRAL DE GASTOS POR PARTIDOS POLÍTICOS* | | |
|---|---|---|
| *(SEPTIEMBRE, OCTUBRE, NOVIEMBRE 2008) %* | | |
| PARTIDO | TOTAL | |
| PLC-VCE | 1 174 655.20 | 32% |
| FSLN | 2 407 891.20 | 65% |
| PRN | 12 065.50 | 0% |
| ALN | 89 178 | 2% |
| AC | 6205.30 | 0% |
| TOTAL: | 3 689 995.20 | 100% |

### 2. *Financiamiento privado*

En lo relativo al financiamiento privado, la Ley Electoral establece que las organizaciones políticas participantes en las elecciones pueden recibir donaciones de ciudadanos nicaragüenses o extranjeros "dentro de los montos, límites y con arreglo o los requisitos establecidos en esta Ley" —que es la Ley Electoral—. Sin embargo, no establece en ella ningún límite, constituyendo uno de los vacíos importantes a llenarse en la legislación electoral y que la normativa del CSE para las elecciones de 2006, las llena señalando que "los aportes privados y donaciones de personas naturales nicaragüenses o extranjeras no podrán ser superiores al financiamiento estatal que recibió la organización política al menos en la última elección de que se trate".

No obstante, esta normativa también deja vacíos en los casos de aquellas organizaciones políticas que participan por primera vez en las elecciones.

### 3. *Cuantificación del financiamiento*

El tema del costo de las elecciones en Nicaragua es un tema pendiente de analizarse a profundidad en la búsqueda de disminuirlos considerablemente. De 1993 a noviembre de 1999 el CSE realizó exitosamente, con un importante apoyo de la comunidad internacional, el Proyecto del "Sistema Integrado del Registro del Estado Civil de las Personas, Cedulación y Padrón Electoral Permanente y de sus soportes de Cartografía Electoral e Informática" con el objeto de establecer sistemas permanentes de actualización y modernización de esas áreas que son fundamentales para el desarrollo técnico-administrativo de la organización de los procesos electorales y las elecciones y bajar los costos de las elecciones. Pero que desafortunadamente se interrumpió en 2000.

La legislación electoral no establece disposiciones sobre la publicación de los gastos de los partidos políticos y de sus campañas electorales, sólo se refiere a que "la documentación de las contribuciones privadas directas a los partidos o alianzas de partidos políticos será pública", sin embargo en la práctica es limitado el acceso de la ciudadanía a los informes presentados por las organizaciones políticas.

La Red Ciudadanía por la Transparencia, que es un consorcio integrado por cinco organizaciones no gubernamentales, a saber, Grupo Funde-

mos, Hagamos Democracia, Instituto para el Desarrollo y la Democracia, Fundación Violeta Barrios de Chamorro, y Ética y Transparencia, con el auspicio de USAID-Nicaragua, como un espacio de información e intercambio sobre temas de salud de la democracia.

Realizaron un sistema de monitoreo sobre los gastos incurridos por las organizaciones políticas en la campaña electoral de las últimas elecciones nacionales del 5 de noviembre, para ello dieron seguimiento a los gastos visibles y ostensibles realizados por ellos, verificaron los precios de mercado y sacaron un promedio de gastos por organización política, hicieron trabajo investigativo sobre el resto de gastos y elaboraron un estudio que presentaron públicamente en entregas de cuatro informes progresivos.

De acuerdo con el último informe emitido por este consorcio, el total de gasto por las organizaciones políticas participantes en las elecciones fue de US$ 18 240 878.00 equivalentes a 324 687 628 Córdobas, que representa un 40% más de lo gastado por los partidos en las elecciones nacionales de 2001, según el cálculo realizado por Ética y Transparencia.[1]

Asimismo, de acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el organismo electoral las elecciones de 2006 tuvieron un costo de C$ 751 800 000 equivalentes a US42 millones de dólares (tasa cambiaria al C$ 17.9 x US$ 1) más US$ 9 256 998.32 en concepto de financiamiento público a las organizaciones políticas. Lo que significó un total de US$ 51 256 998.32

En seguida se presenta un cuadro que contiene el monto total y principales gastos efectuados del 1o. de julio al 30 de octubre 2006, que fue el periodo oficial de duración de la campaña electoral de las recientes elecciones nacionales, por cada organización política participante, según el estudio dado a conocer por la Red Ciudadanía por la Transparencia:

[1] Las elecciones nacionales del 2001, según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tuvieron un costo de C$ 515 103 452.04 equivalentes a US$38 155 811 (tasa cambiaria al C$ 13.50 x US$ 1) más US$ 6 328 667 en concepto de financiamiento público. Lo que significó un total de US$ 44 484 478.

| *Nombre organización política* | *Monto total (US $) por organización* | *Publicidad en medios* | *Encuestas y consultorías* | *Defensa del voto* | *Movilización* | *Rótulos, mantas, letreros posters* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| FSLN | 6 270 492 | 2 678 056 | 401 708 | 269 110 | 1 530 111 | 1 123 700 |
| PLC | 5 551 355 | 2 591 216 | 388 682 | 169 110 | 2 019 500 | 123 700 |
| ALN | 4 632 721 | 1 891 192 | 283 678 | 269 110 | 1 582 821 | 416 800 |
| MRS | 1 341 120 | 618 000 | 92 714 | 126 832 | 411 703 | 29 960 |
| AC | 445 190 | 186 024 | 27 903 | 59 188 | 128 212 | 25 260 |

Sin embargo, las organizaciones políticas gastaron más en el desarrollo de estas elecciones nacionales, por ejemplo para estas elecciones varios meses antes del inicio oficial de la campaña electoral, habían comenzado en mayor o menor grado la promoción a su respectiva organización política y de sus candidatos presidenciales —una vez más estuvo bastante invisible o poco significativa, la proyección de los candidatos a diputados ante la Asamblea Nacional y más aún de los candidatos a diputados ante el Parlamento Centroamericano— promoción que sin lugar a dudas les generó gastos, de los cuales no se conoce cuantificación ni estimación por ninguna entidad gubernamental o no gubernamental.

Según declaraciones del Consejo Supremo Electoral, de haberse dado una segunda vuelta electoral en las elecciones presidenciales, hubiesen necesitado aproximadamente 8 millones de dólares adicionales para su organización.

## IV. Medios de comunicación

De conformidad con la Ley Electoral le corresponde al Consejo Supremo Electoral regular el acceso de las organizaciones políticas participantes en las elecciones a los medios de comunicación, así como la administración de los tiempos a ser utilizados entre las organizaciones políticas, con base en las propuestas presentadas por éstos y los datos proporcionados por los medios de comunicación social.

Esta intervención del órgano electoral es sólo durante procesos electorales. En periodos no electorales las relaciones partidos políticos-acceso a medios de comunicación se rigen bajo los principios contractuales ordinarios entre el "cliente" y el dueño del espacio o del medio. En los últimos tiempos, en la práctica no se conocen problemas relevantes presentados al respecto durante este periodo no electoral.

Los principales problemas que presenta el sistema en la práctica, han sido la falta de regulaciones específicas sobre el uso de los medios de comunicación estatal y principalmente las actividades propagandísticas "ordinarias" del gobierno y la línea divisoria de estar haciendo campaña electoral en favor del partido de gobierno; medios de comunicación que no quieren vender espacios o en tiempos plenos a determinados partidos; exceso de tiempo para algunos partidos políticos y en las mejores horas, la propaganda negativa o derogatoria de los candidatos, del propio partido o de los funcionarios públicos; mensajes de propaganda electoral a favor o en contra de determinados candidatos desde el púlpito de la Iglesia, incluso en misas transmitidas en vivo por televisión y oficiadas por altos jerarcas eclesiales y durante el periodo de silencio electoral, 72 horas antes del día de las votaciones.

La modernización ha traído nuevas formas de propaganda, pero también de posibilidades de violar el silencio electoral o las normas de la ética electoral, por ejemplo a través de mensajes por beeper, en el cable por televisión, Internet. Faltan regulaciones legales al respecto.

El efecto inmediato del modelo de mercado en el costo de la actividad política es que se han elevado de tal manera que sólo los partidos políticos con grandes recursos económicos tienen capacidad para comprar espacios publicitarios en los medios de comunicación, siendo la televisión la más efectiva y la más cara. Esto ha traído como consecuencia —en el caso de Nicaragua— el fortalecimiento del bipartidismo político.

Algunos partidos políticos han expresado públicamente sus quejas en contra de determinados medios de comunicación, acusándolos de realizar "embargos informativos" de sus actividades político-partidarias. Los medios de comunicación han expresado estar fundamentados en la libertad de empresa, señalando que ellos tienen el derecho a decidir qué tipo de información publicar, qué actividades de la campaña electoral deben cubrir, las cuales en su criterio son generadoras de noticia.

En Nicaragua no se han dado acuerdos consensuales entre concesionarios de medios, periodistas, autoridades electorales, candidatos y partidos políticos para realizar campañas éticas, limpias. Lo que se ha realizado son acuerdos básicos de comportamiento ético entre los candidatos y los representantes de partidos políticos participantes en las elecciones.

El Consejo Supremo Electoral y las organizaciones de observación electoral nacional han propuesto a las organizaciones políticas la firma pública por parte de los representantes legales y jefes de campaña, de

acuerdos donde se comprometen a respetar y hacer respetar el Reglamento de Ética Electoral, a cumplir estrictamente las leyes de la República y la contribución a la educación cívica de los ciudadanos, lo cual ha contribuido en alguna medida a distensionar las campañas electorales, aunque en mayor o menor grado todas las campañas han tenidos sus signos de violencia, principalmente de violencia verbal y de ataques entre los simpatizantes y candidatos con ofensas y descalificaciones groseras y fuera de tono.

Es por esa razón que se ha intentado regular la producción de piezas publicitarias de alta calidad. Sobre el particular la Ley Electoral establece que cada partido o alianza de partidos deberá pagar los costos de producción y realización de su programa, misma que para proteger las empresas nacionales, debe hacerse en el país, pero si las condiciones no lo permiten podrá hacerse en el extranjero. El Consejo debe decidir sobre esta imposibilidad, previo dictamen de los organismos técnicos correspondientes.

Por otra parte, aunque resulta extremadamente difícil contar con datos precisos sobre el costo total y real de las campañas electorales y de los gastos efectuados por rubros por los partidos políticos en las mismas, dirigentes de estas organizaciones han expresado que el rubro de gastos más significativo es la propaganda electoral en los medios de comunicación, principalmente en la televisión, seguido de alimentación y transporte para las movilizaciones de sus dirigentes, simpatizantes y militantes. A continuación se presentan datos de interés sobre gastos en los medios de comunicación por los partidos políticos.

*Gastos de los partidos políticos en los medios de comunicación social durante la campaña electoral de las elecciones generales de 2006*

| | PLC | | | FSLN | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gasto en Córdobas (C$) | Equivalente en Dólares (US$)* | Porcentaje (%)** | Gasto en Córdobas (C$) | Equivalente en Dólares (US$)* | Porcentaje (%)** |
| Medios de Comunicación | C$20,772,725.95 | $1,538,720.44 | 42.92% | C$13,204,291.99 | $978,095.70 | 35.22% |
| TOTAL | C$48,404,082.06 | $3,585,487.56 | 100% | C$36,453,013.45 | $2,700,223.21 | 100% |

* Tasa de Cambio publicada por Banco Central de la República de Nicaragua al 1 de Agosto del 2001 de 13.50
** Porcentaje de gasto en medios de comunicación del costo de campaña en base al financiamiento público recibido

**Fuente:** Consorcio Red Ciudadanía por la Transparencia.

*Gastos de publicidad en medios de comunicación*
*1o. de julio-30 de octubre de 2006*

| Nombre organización política | Gasto en Córdobas | Equivalente en dólares (US$)** | *Porcentaje |
|---|---|---|---|
| FSLN | 47 937 202.40 | 2 678 056 | 75.91% |
| PLC | 46 382 766.4 | 2 591 216 | 102.94% |
| ALN | 33 852 336.8 | 1 891 192 | 71.97% |
| MRS | 11 062 200 | 618 000 | 105.73 |
| AC | 3 329 829.6 | 186 024 | |

Fuente: Consorcio Red Ciudadanía por la Transparencia.

* Porcentaje de gasto en medios de comunicación en base al financiamiento público recibido.

** Tasa de cambio publicada por el Banco Central de Nicaragua a Noviembre de 2006 de 17.9 córdobas x 1 dólar.

La autoridad electoral durante las elecciones ha organizado o propiciado debates públicos o conseguido tiempos equitativos para los participantes y que puedan proyectarse los candidatos y sus propuestas de gobierno. En general los medios de comunicación han cooperado con el Consejo Supremo Electoral en estas actividades.

Actualmente, son las organizaciones cívicas, los propios periodistas o propietarios de medios de comunicación y las universidades, los que propician debates electorales o presentaciones de los candidatos. Para las elecciones de 2006, el candidato presidencial del FSLN rehusó realizar debates públicos con los otros candidatos a presidentes de la República.

CNN junto con el Canal 2 de Nicaragua, organizaron un debate con los candidatos presidenciales al cual asistieron cuatro de los cinco, no asistió Daniel Ortega, entonces candidato a presidente de la República por el FSLN.

Asimismo, se han logrado buenos consensos CSE-Medios de Comunicación-Organizaciones Políticas participantes en las elecciones. En Nicaragua no se han presentado mayores problemas, sobre las tarifas de los servicios de propaganda electoral para las organizaciones políticas en los medios de comunicación social durante las campañas electorales.

Anteriormente, se basaban en disposiciones jurídicas regulatorias de la Ley Electoral sobre el control de las tarifas, que establecían la obligatoriedad de los dueños de medios o de espacios a presentar al Consejo Supremo Electoral las tarifas normales de cobro del último año en los diferentes tiempos del medio de comunicación social, de manera tal que el Consejo vigilara que no se excediesen los costos por la campaña electoral.

El nuevo sistema de libre contratación —establecido por sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 8 de noviembre de 2002—[2] bajo el principio de oferta y demanda entre las organizaciones políticas participantes en las elecciones y los medios de comunicación, que fue aplicado por primera vez en las elecciones municipales de 2004, seguidos de las regionales de la Costa Caribe de marzo de 2006 y las nacionales de ese mismo año, no fue objeto de ningún tipo de crítica, ni tensiones, ni quejas, lo que podría significar que operó satisfactoriamente para las partes.

En general, los partidos políticos en Nicaragua no realizan actividades de campañas masivas en periodos no electorales. El gasto entre campañas electorales de los partidos políticos, prácticamente es tendencia cero. Con las excepciones de gastos alrededor de determinadas actividades centrales conmemorativas, aunque el partido del actual gobierno, suele realizar campañas con mayor permanencia de promoción de sus actividades partidarias e incluso las de carácter institucional vinculadas con su partido.

Desde 1984 el Consejo Supremo Electoral durante las elecciones, ha constituido oficinas para la atención de las quejas y denuncias que interpongan las organizaciones políticas participantes y los ciudadanos y una oficina de publicidad y propaganda. Ha contratado servicios de monitoreo y seguimiento del uso de los medios por las organizaciones políticas. Pero en general el CSE ha expresado que no cuenta con la suficiente capacidad técnica instalada ni financiera para atender las quejas presentadas.

Otra instancia de atención de quejas y denuncias es la Fiscalía Específica Electoral, que depende de la Fiscalía General de la República, que igualmente ha expresado públicamente las dificultades para ejecutar con eficacia su trabajo por carencias de recursos humanos, materiales y financieros.

[2] La Corte Suprema de Justicia consideró inconstitucional la norma jurídica que facultaba a la autoridad electoral a regular las tarifas para la publicidad pagada de las organizaciones políticas durante las campañas electorales con el objeto de que no incrementaran los costos de la compra de espacios por la campaña electoral.

La mayor parte de las quejas que se presentan ante la Fiscalía Electoral, están relacionadas con la destrucción de la propaganda electoral. Por lo general, los dirigentes o simpatizantes de los partidos políticos y los candidatos sólo presentan sus quejas o denuncias en forma pública, ante los medios de comunicación y no lo hacen ante las autoridades correspondientes, por diversas razones, porque son más bien parte de su estrategia de campaña electoral, porque desconfían de la efectividad del proceso a llevarse ante la autoridad competente o porque no tienen un diseño, una política para ello.

## V. Régimen de control y rendición de cuentas

Según la legislación electoral los partidos políticos y las alianzas de partidos políticos, no pueden recibir donaciones de instituciones estatales o mixtas, ni nacionales ni extranjeras. Las donaciones procedentes del extranjero sólo pueden utilizarse por las organizaciones políticas para la asistencia técnica y la capacitación.

Tampoco pueden recibir de forma directa o indirecta contribuciones privadas anónimas, salvo que sean colectas populares. Ni aportes provenientes de entidades autónomas o descentralizadas, nacionales, departamentales, regionales o municipales.

Sobre el particular, la normativa del CSE establece la obligación a las organizaciones políticas de presentar informes detallados de los ingresos no estatales que hayan recibidos, sin establecer rangos de fechas de a partir de cuándo debe realizarlo, como sí señaló en lo relativo a los informes sobre los gastos señalando, como antes se mencionó desde la convocatoria de las elecciones y hasta el 15 de noviembre de 2006. Abriendo por cierto —más allá de la propia LE— un periodo de reconocimiento de gastos de pre y post campaña electoral.

En el informe, deben señalar al menos, monto, origen (donantes o los que hicieron aportaciones en forma directa, préstamo, colecta, etcétera) número de cuenta de banco en que han sido depositados en su caso. Esta documentación debe quedar a disposición de la Contraloría y del CSE.

La Contraloría puede hacer revisiones periódicas a la documentación de los ingresos y egresos de las organizaciones políticas según la Ley Electoral (artículo 104), la Ley Orgánica de la CGR y las normativas emitidas por el CSE para las elecciones nacionales de 2006, sin embargo,

en la práctica no se conoce que esa institución las efectúe, al menos con la acuciosidad y trascendencia del caso.

Las normas jurídicas establecidas sobre el financiamiento privado para los partidos políticos en Nicaragua prácticamente sólo son aplicables durante las campañas electorales, 75 días para las elecciones nacionales —presidente y vicepresidente de la República, diputados ante la Asamblea Nacional y ante el Parlamento Centroamericano—, 21 días si hubiese segunda vuelta de elecciones presidenciales que aún no se han dado desde que se normó para las elecciones presidenciales de 1996; 42 días para las elecciones municipales y miembros de los Consejos Regionales de la Costa Caribe de Nicaragua y 30 días para los referendos o plebiscitos que se convoquen (lo cual aún no ha ocurrido).

Cada vez es más evidente que los partidos políticos inician su campaña electoral mucho antes de la fecha oficial establecida por el calendario electoral.

En los periodos no electorales, es muy escasa la exigencia que presenta la normativa electoral sobre lo relacionado a los recursos económicos y los partidos políticos. Por una parte establece como un derecho de los partidos en su artículo 62, numeral 11, "Recaudar los fondos necesarios para su funcionamiento, de acuerdo con esta ley y demás de la materia" mismos que después no regula, sólo la obligatoriedad de una simple publicación anual de sus estados financieros y el envío de una copia del mismo al Consejo Supremo Electoral (artículo 63 LE).

## VI. Legislación con enfoque de género

Los regímenes de financiamiento y las reglas electorales actuales no promueven la participación de la mujer en la política. El artículo 48 de la Constitución Política de Nicaragua establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, y que existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer. También establece la obligación del Estado de eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país. Sin embargo, no existen normas jurídicas electorales que promuevan específicamente la participación de la mujer en la política o que establezcan cuotas de participación de las mujeres en la formulación y presentación de candidaturas en cargos de elección popular.

Los propios partidos políticos, por presiones internas o por disposiciones voluntarias han emitido diferentes regulaciones estatutarias y reglamentarias donde norman un porcentaje —un 30 o un 40%— de mujeres y jóvenes que deben llevar en las candidaturas presentadas, o establecen porcentajes de participación exclusivamente para las mujeres.

Para observar las realidades sobre el particular, puede verse que la composición actual de la Asamblea Nacional (2007-2012) es mayoritariamente de hombres. Sólo 17 (9%) de los 90 diputados que resultaron electos(as) son mujeres.

Un movimiento pluralista de mujeres pidió que se estableciera legalmente la obligación de los partidos políticos de incluir un porcentaje amplio de mujeres en la formulación y presentación de candidaturas en cargos de elección popular y que la ubicación en las nóminas de candidatos sea en lugares que realmente puedan salir electas.

Después de ser arduo e intenso, ese movimiento de mujeres logró que en 2008 la Asamblea Nacional aprobara la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, que en su artículo 1o. establece:

> Es objeto de la presente Ley promover la igualdad y equidad en el goce de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales entre mujeres y hombres; establecer los principios generales que fundamenten políticas públicas dirigidas a garantizar el ejercicio efectivo en la igualdad real, en la aplicación de la norma jurídica vigente de mujeres y hombres, para asegurar el pleno desarrollo de la mujer y establecer los mecanismos fundamentales a través de los cuales todos los órganos de la administración pública y demás Poderes del Estado, gobiernos regionales y municipales garantizarán la efectiva igualdad entre mujeres y hombres.

En el capítulo II, "En el ámbito político", de esta ley, el artículo 8o. se establece que los poderes del Estado, sus órganos de administración a nivel nacional, los gobiernos de las regiones autónomas de la Costa Atlántica, las municipalidades y las instituciones de creación constitucional deben garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus derechos políticos, incluidos entre otros, el derecho al voto, la elegibilidad, el acceso a las instancias, niveles de poder y toma de decisiones, así como la libertad para organizarse, de participar y demás garantías civiles y políticas.

En el artículo 9o. de esta ley se señala el deber de promover las medidas necesarias, "en el marco de la ley de la materia", para establecer un

porcentaje proporcional entre mujeres y hombres para los cargos de elección nacional, regional, municipal y del Parlamento Centroamericano, así como en la integración de instancias de toma de decisiones de la administración pública y de los gobiernos regionales y municipales.

En esta Ley núm. 648, se manda a los partidos políticos y otras organizaciones electorales legalmente establecidas, de conformidad con el numeral 2 del artículo 63 de la Ley núm. 331 "Ley Electoral", a incluir en sus estatutos internos, una disposición que asegure la mayor participación democrática en los procesos de elección de sus autoridades y de candidatos y candidatas para las diferentes elecciones, la participación efectiva y la no discriminación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones.

Según esta ley, los partidos políticos y demás expresiones de organizaciones de la sociedad civil, deben procurar la participación equitativa de mujeres y hombres en las posiciones y en los procesos de toma de decisiones. Así como en las listas para elegir cargos que se realizan a través del Poder Legislativo, el presidente de la República, las diputadas y los diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. Deben garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres, siempre y cuando se llenen los requisitos académicos, intelectuales y éticos, así como las capacidades y experiencia exigibles a las y los candidatos o aspirantes a las diferentes nominaciones o posiciones, conforme lo establecido en la Constitución Política de la República de Nicaragua y demás leyes de la República.

Puede considerarse como un buen esfuerzo para tratar de hacer efectiva la igualdad del hombre y la mujer y de superar los obstáculos para ello, como establece la Carta Magna, aunque siempre es insuficiente, por la todavía contradicción entre lo mandatado y el cumplimiento efectivo de la norma. Pese a que esta misma Ley plantea en sus artículos 38 y 39 sanciones administrativas (multas) y hasta destituciones del cargo en caso de reincidencias a la autoridad, funcionario o empleado público que por acción u omisión permita que se realicen actos de distinción, exclusión o restricción con base en el sexo o cualquier otra condición de la mujer que obstaculice o prive el ejercicio, goce o reconocimiento de sus derechos humanos en cualquier esfera de su vida.

De igual forma a aquella autoridad, funcionario o empleado público que incumpla las políticas públicas a favor de las mujeres en el ámbito político, económico, social, cultural y de medio ambiente se le impondrá

una sanción de dos a cuatro meses de salario. En caso de reincidencia será sancionado con la destitución del cargo.

El actual presidente de la República —2007-2012— en su campaña electoral prometió tener un 50% de mujeres en su gabinete de gobierno. Sin embargo, de acuerdo con información pública de enero de 2007, sobre la constitución de su gabinete de gobierno, en los nombramientos de los nuevos 76 funcionarios, de mayor jerarquía y poder de decisión en el gobierno, solamente figuran 28 mujeres, equivalentes al 36%, y 48 recayeron en hombres, es decir, el 63% de los puestos.

En los ministerios, de los 11 cargos asignados, 5 correspondieron a mujeres como titulares de las carteras de Gobernación, Salud, Trabajo, Familia y Recursos Naturales, que es equivalente al 45% de mujeres ministras. No obstante, también han sido principalmente las ministras las más removidas de sus cargos, sustituidas a veces por otras mujeres y otras, por hombres.

Fueron nombradas 3 mujeres como viceministras, en Hacienda, Fomento, Industria y Comercio y en Educación, es decir el 27%. De los 46 cargos de secretarios, presidente y vicepresidente de entes autónomos y de otras instituciones con rango de ministros y viceministros, 16 son mujeres, equivalente al 34% de esos nombramientos.

De esas 16 designaciones, siete son titulares y nueve en las segundas posiciones, además de la directora de la División Administrativa Financiera de la Presidencia de la República y la esposa del presidente, quien fue nombrada coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía como delegada de la Presidencia de la República.

De siete secretarios generales de los ministerios, solamente dos fueron nombradas en esos cargos, en Educación, y en el Ministerio Agropecuario Forestal.

Esta Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades está en plena vigencia en Nicaragua, no obstante no se evidencia su correcta aplicación por las instancias correspondientes, ni tampoco un reclamo, queja o denuncia por parte de las agraviadas, salvo comentarios públicos, críticas o informaciones periodísticas. Sin embargo, es un avance significativo en materia de género en Nicaragua.

### *Medios de comunicación y política de género*

La mayoría de los medios de comunicación no tienen una política de género, en términos de que no dan un enfoque especial al tema de la

mujer y su participación en los diferentes ámbitos de la sociedad. Sólo un medio escrito bimensual y una radio (Radio Mujer) promueven permanentemente la participación política de las mujeres y les da espacio para proyectarse e incluso organiza foros, debates, conferencias, paneles, etcétera, y contribuye a la formación política de la mujer en la medida de sus posibilidades.

## VII. Conclusiones

El fundamento jurídico del sistema del financiamiento a las organizaciones políticas es la Ley Electoral núm. 331 y sus reformas, que contiene débiles controles y normativas para regular con mayor eficiencia y transparencia los ingresos y egresos de las organizaciones políticas participantes en las elecciones. No obstante las normativas del CSE, elaboradas en consulta con la Contraloría y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público intentaron llenar algunos vacíos de fondo y de procedimientos a seguir, sobre el tema de los ingresos provenientes de fondos privados no le dieron el énfasis necesario para mejorar los controles de los mismos.

Por otro lado, precisamente ante las carencias y debilidades de las regulaciones electorales sobre el financiamiento a los partidos políticos, el consorcio "Red Ciudadanía por la Transparencia" en julio de 2006 inició lo que denominaron "Campaña de Financiamiento Transparente", consistente en pedirles a las organizaciones políticas y candidatos participantes en las elecciones nacionales del 5 de noviembre de 2006, dentro de un régimen voluntario, la revelación pública de los montos y las fuentes de financiamiento privado y externo obtenidas, solicitud que no fue atendida por todas las organizaciones políticas participantes en las elecciones. De igual forma lo hicieron para las elecciones municipales de 2008, con similares resultados.

Fundamentaron su pedido en que los candidatos deben dar muestras de políticas de transparencia financiera durante la campaña, para merecer el voto y demandaron el derecho a votar informado, a conocer los vínculos o compromisos financieros de los candidatos antes de elegir, para luego poder dar debido seguimiento a las políticas y contrataciones públicas, según expresaron en una entrevista periodística representantes de una de las organizaciones que son miembros del consorcio.

Como una señal de preocupación y con el ánimo de destacar el vacío de información sobre los gastos de los partidos políticos en las campa-

ñas electorales, en las elecciones municipales de 2004 —el grupo cívico Ética y Transparencia— y en las elecciones nacionales de 2006 —el consorcio mencionado— realizaron un sistema de monitoreo a los gastos públicos efectuados por las organizaciones políticas que participaron en las elecciones, que de alguna manera permiten tener alguna aproximación a los gastos efectuados por los partidos, con la limitante que lo realizaron sólo durante el periodo de campaña electoral, dejando fuera importantes y ostensibles gastos realizados durante periodos de tiempo anteriores a los días en que oficialmente se inicia la campaña electoral y en el caso de las elecciones municipales de 2008, pareciera ser que tuvieron más limitaciones todavía en la obtención de información veraz y oportuna. Pese a que en junio de 2007, se publicó en *La Gaceta*, *Diario Oficial*, la Ley núm. 621, Ley de Acceso a la Información Pública, y su Reglamento en agosto de ese mismo año.

En estas últimas elecciones nacionales, se destaca que hubo más énfasis y emplazamiento público de sectores de la ciudadanía en cuanto a la transparencia en la procedencia de los fondos, como lo expresó con claridad un dirigente de una de las organizaciones cívicas que en conferencia de prensa expresó según reseña periodística:

> Siendo que los partidos políticos ya sobrepasaron el techo presupuestario para que el Estado les reembolse lo invertido en la campaña, las autoridades de Ética y Transparencia se preguntaron de dónde saldrán los restantes 11 millones de dólares que se gastaron de más en esta campaña electoral.

Además señaló, que resulta imposible identificar las fuentes de financiamiento que utilizaron los partidos para pagar sus respectivas campañas. "Esto crea mucha suspicacia porque de pronto el dinero puede prevenir de ciertos grupos a los que, una vez en el gobierno, el candidato ganador debe pagarle favores", y que el mayor peligro lo representan las "donaciones anónimas" porque "pueden venir de grupos de no muy buen proceder que luego le piden cuentas al gobierno (electo)" y consideró que para evitar esta situación, los representantes de los partidos políticos "de buena fe" deberían rendir un informe detallado con los nombres de sus fuentes de financiamiento".

Después de la realización de las elecciones nacionales de 2006, organizaciones de la sociedad civil, personalidades y algunos partidos políticos expresaron la necesidad de realizar reformas profundas al sistema electo-

ral y político existente en el país de cara a las elecciones municipales de 2008 y sucesivos eventos electorales. Lo cual, aún no se ha dado por falta de consensos en el seno del Poder Legislativo.

No obstante, el tema del financiamiento público y privado a las organizaciones políticas participantes en las elecciones, forma de distribución, control y supervisión del uso de ellas, la publicidad de su origen y uso, etcétera, están en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil, sectores independientes y algunos partidos políticos.

El 13 de diciembre de 2005 IPADE emitió un Comunicado en el cual expresaba que:

> El ciudadano tiene derecho a conocer los vínculos o compromisos financieros de los candidatos antes de elegir, para luego poder dar debido seguimiento a las políticas y contrataciones públicas. Las deficiencias del marco regulatorio y la opaca historia de las rendiciones de cuentas de los candidatos y los partidos en los procesos electorales pasados deben dar paso a un régimen voluntario de revelación pública previo a las elecciones de los montos y los fuentes de financiamiento privado, acompañado de un monitoreo más estrecho de los órganos de control del Estado y el CSE.

También magistrados del CSE han expresado la conveniencia de promulgar un Código Electoral, que incluya el tema de los partidos políticos y de la cedulación ciudadana, aunque sin especificar las propuestas a incluirse en la nueva legislación electoral.

La Ley Electoral es de rango constitucional, en consecuencia requiere de votación calificada, de tal manera que las reformas electorales o la nueva Ley Electoral que se apruebe, necesariamente requiere contar con voluntad política de los diputados ante la Asamblea Nacional en su conjunto o al menos de 56 votos para realizarlas. El tipo de reformas dependerá también de la presión masiva y oportuna que puedan realizar sobre el particular, las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos interesados y la ciudadanía.

En Nicaragua, los menos interesados en reformas a la Ley Electoral han sido los partidos tradicionales que pactaron las reformas en 2000, el FSLN y el PLC, de tal manera que los cambios en la legislación electoral dependerán en gran medida de que se logre obtener una mayoría calificada en la AN para lograrlo, que exista una fuerte presión nacional o que se logre desarrollar un diálogo nacional en el que se aprueben estos temas con carácter vinculante, es decir de obligatoria aprobación de lo acordado

en el seno del Poder Legislativo. Sin embargo, últimamente el PLC ha expresado su intención de reformas a la Ley Electoral e incluso ha realizado propuestas públicas. También el FSLN ha mencionado esa intención. Mas no se evidencia por ahora que se vayan a concretar al corto plazo.

Pese a ello, como se ha expresado antes, es necesario realizar profundas reformas a la Ley Electoral, prácticamente promulgar una nueva Ley Electoral, dentro de las cuales se deben establecer normativas que regulen con claridad lo relativo al tema del financiamiento público y privado a los partidos políticos, que contribuyan a la equidad e igualdad de oportunidades en su participación y eviten las influencias negativas o procedencias ilícitas de donaciones o aportaciones privadas.

Por otra parte, es importante que el Poder Electoral cuente con la confianza de la ciudadanía y de los partidos políticos, de manera que no tengan que añadirse costos para dar mayores seguridades al electorado y organizaciones políticas participantes de que se respetará su voluntad expresada en las urnas.

A continuación se señalan algunos aspectos a considerarse en futuras reformas a la legislación electoral sobre el financiamiento a los partidos políticos en Nicaragua:

*1)* Fijar límites en el monto de las donaciones privadas en general y a las aportaciones por donante que reciben los partidos políticos y alianzas de partidos políticos.
*2)* Determinar con claridad que son documentos públicos y pueden ser accesibles a la ciudadanía y público en general, toda la documentación relacionada con el gasto en las campañas electorales y el realizado en los periodos no electorales por los partidos o alianzas de partidos políticos, en su caso. Así como el origen, montos en dinero o especie y fecha de las donaciones privadas obtenidas. Puede incluso determinarse que la autoridad electoral realice una sola vez en campo pagado una publicación en los medios comunicación social de mayor circulación sobre estos rubros.
*3)* Establecer la obligatoriedad de presentar ante el Consejo Supremo Electoral y la Contraloría General de la República auditorías anuales de los gastos ordinarios realizados y extraordinarios en los procesos electorales.
*4)* Para mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación es necesario constituir mecanismos de control y supervisión para que

se garantice el acceso equitativo a los medios de comunicación y regulación de la cobertura de las noticias de los propios medios.

*5)* Establecer la prohibición a los funcionarios públicos de participar en las actividades partidarias y el uso de su autoridad o influencia en beneficio de candidaturas u organizaciones partidarias durante los procesos electorales o de actividades políticas partidarias en tiempos no electorales.

*6)* Establecer que las regulaciones sobre el silencio electoral sean aplicables a todas las personas sean estas naturales o jurídicas y que incurrirá en delito electoral quien contravenga estas disposiciones.

*7)* Señalar que la propaganda electoral debe contribuir a fomentar la conciencia cívica de la ciudadanía y que las campañas electorales propicien la formulación, y debate de programas y acciones con miras a resolver los problemas nacionales.

*8)* Establecer controles para las colectas populares para las campañas políticas y electorales.

*9)* Establecer y aplicar sanciones más severas a las organizaciones políticas que infrinjan las normas jurídicas relativas al tema del financiamiento público y el tiempo en el uso de los medios de comunicación.

*10)* Establecer la obligatoriedad de la divulgación pública del origen del financiamiento de las campañas electorales de los partidos o alianzas de partidos políticos para contribuir a evitar las procedencias ilícitas, como el narcotráfico o influencias de sectores económicos en la función pública para la obtención de beneficios particulares.

*11)* Aplicar a cabalidad la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa para permitir profesionalizar los sistemas de control y de aplicación para evitar conflictos de intereses.

*12)* Para que las regulaciones sobre el financiamiento sean cumplidas es necesaria la constitución de un entidad interna en el Poder Electoral o de la administración pública que le dé estricto seguimiento a los informes detallados que deberían periódicamente enviar los partidos políticos, tanto en periodos electorales como entre elecciones, de lo contrario será letra muerta o normas incumplidas constantemente.

*13)* Es necesario regular y establecer mejores controles por la autoridad sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos durante los periodos no electorales y electorales y fortalecer los órganos de aplicación de las normas jurídicas que les corresponda regular el tema del financiamiento a los partidos políticos.

*14)* Disminuir los periodos de tiempo de la campaña electoral en los diferentes procesos de cargos de elección popular que se realizan en Nicaragua.

## VIII. Bibliografía

Ley Electoral núm. 331. Publicación del Consejo Supremo Electoral, Febrero, 2006.

Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 con las Reformas Constitucionales. Publicación Oficial de la Presidencia de la República de Nicaragua, Agosto 2003.

Resultados Preliminares elecciones nacionales del 5 de noviembre de 2006, publicado por el Consejo Supremo Electoral el 15 de noviembre de 2006.

Resolución del Consejo Supremo Electoral sobre el "Control y administración del financiamiento estatal, donaciones y aportes privados a las organizaciones políticas en la campaña electoral de las elecciones nacionales del 05 de Noviembre de 2006", del 15 de agosto de 2006.

Ley núm. 476, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, núm. 235 del 11 de diciembre del 2005.

Periódicos de circulación nacional *El Nuevo Diario*, publicación del martes, 31 de octubre de 2006 y jueves, 18 de enero de 2007.

Cuarto y último Informe acumulativo de "Monitoreo de gastos de campaña de partidos políticos: Totales de la Campaña Electoral (1o. de julio-8 de noviembre de 2006" publicado por el Consorcio Red Ciudadanía por la Transparencia.

Ley núm. 621, de Acceso a la información pública, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, del 22 de junio de 2007.

Reglamento Ley núm. 621, de Acceso a la información pública, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, de agosto de 2007.

Monitoreo al financiamiento Político-Elecciones Municipales 2008. Consorcio Ciudadanía por la Transparencia.

Ley núm. 648, Igualdad de derechos y oportunidades, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, del 12 de marzo de 2008.

"Regulaciones Sobre el Control y Administración de Financiamiento Estatal, Donaciones y Aportes Privados a las Organizaciones Políticas", que participarán en los comicios municipales del 2008. 23 de septiembre de 2008.

## IX. Anexos

*Anexo 1*

### Organizaciones políticas participantes en las elecciones nacionales, noviembre de 2006 en Nicaragua

*1)* Alianza Partido Liberal Constitucionalista: Partido Liberal Constitucionalista.
*2)* Partido Unionista Centroamericano, Partido Liberal Nacionalista, Partido Neo-Liberal.
*3)* Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional y Unión Demócrata Cristiana.
*4)* Alianza Liberal Nicaragüense: Partido Alianza Liberal Nicaragüense, Partido Conservador, Partido Resistencia Nicaragüense, Partido Liberal Independiente.
*5)* Alianza Movimiento Renovador Sandinista: Partido Movimiento Renovador Sandinista y Partido Acción Ciudadana.
*6)* Partido Alternativa por el Cambio.

*Anexo 2*

### Organizaciones políticas participantes en las elecciones municipales, noviembre de 2008 en Nicaragua

*1)* Alianza Partido Liberal Constitucionalista: Partido Liberal Constitucionalista, Movimiento vamos con Eduardo, Partido Unionista Centroamericano, Partido Liberal Nacionalista, Partido Neo-Liberal. Partido Liberal Independiente.
*2)* Alianza Frente Sandinista de Liberación Nacional: Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional y Unión Demócrata Cristiana.
*3)* Alianza Liberal Nicaragüense: Partido Alianza Liberal Nicaragüense.
*4)* Partido Resistencia Nicaragüense.
*5)* Alianza Alternativa por el Cambio: Partido Alternativa por el Cambio y Partido Acción Ciudadana.

# PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY

SUMARIO: I. *Marco Jurídico del financiamiento público y privado a los partidos políticos*. II. *Configuración del financiamiento de partidos políticos en Panamá y las nuevas tendencias incorporadas con la aprobación de la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006*. III. *Montos financiados, costos y gastos de las elecciones generales*. IV. *Facultades de control, rendición de cuentas y acceso a la información*. V. *Sanciones administrativas y penales*. VI. *Experiencia y debate en torno a la figura del financiamiento a los partidos políticos en Panamá*. VII. *Retos pendientes*.

## I. MARCO JURÍDICO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El financiamiento político tanto para los partidos políticos como para los candidatos por libre postulación, encuentra sustento en la Constitución Política, el Código Electoral y los decretos reglamentarios expedidos por el Tribunal Electoral de Panamá.

### 1. *En la Constitución Política*

Nuestra Constitución Política prevé el financiamiento público directo y el indirecto, en sus artículos 140 y 141.

Si bien la posibilidad del financiamiento público directo fue consagrada en la Constitución Política de 1972, y el indirecto con una reforma de 1983, no es sino hasta 1997, con la reforma al Código Electoral, que se reglamenta la norma del financiamiento directo (denominado inicialmente subsidio estatal) y se hace efectiva, por primera vez, a partir de las

elecciones generales de 1999. La iniciativa fue del Tribunal Electoral y primero se intentó hacerla efectiva para las elecciones generales de 1994, pero la situación económica del país, después de la invasión estadounidense de diciembre de 1989, impidió su aprobación. En la reforma electoral de 1997 se logró el consenso político necesario a pesar de las críticas de la sociedad civil, las cuales se han mantenido hasta el presente.

## 2. *En el Código Electoral*

Mediante las reformas al Código Electoral, aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre de 2006, se cambió el concepto de subsidio estatal por el de financiamiento público, que es el término usado internacionalmente en el derecho electoral y se adoptaron varias medidas que se explican a continuación. Por considerar que se trata de una *inversión* en el fortalecimiento de la democracia y la institucionalidad de los partidos políticos, y no de un *gasto*, se pasó del concepto de subsidio a financiamiento.

### A. *Financiamiento público*

El Código Electoral contempla en un título denominado Gastos y Facilidades Electorales, las normativas principales relativas al financiamiento público directo (artículos 179 al 189) y al indirecto (artículos 176 al 177 y del 190 al 193 y 209).

En estos artículos se exponen las reglas básicas para el acceso, distribución y manejo del financiamiento público, el cual es otorgado bajo dos modalidades: el financiamiento preelectoral y el financiamiento postelectoral. Habida cuenta de que en Panamá solamente hay elecciones generales cada cinco años, para cada proceso electoral se establece un financiamiento público cuyo monto se determina con base en el 1% de los ingresos corrientes *presupuestados* para el gobierno central el año anterior a las elecciones. El 40% de dicho monto se destina para ser utilizado en el financiamiento previo a las elecciones (preelectoral) y el 60% para el financiamiento que se otorga posterior a las mismas (postelectoral).

En la reforma electoral de 2006, se modificó el financiamiento postelectoral, en dos sentidos:

*1)* Se estableció un monto igualitario a ser distribuido entre todos los partidos que subsistan, a fin de apoyar la continuidad institucional de los partidos medianos y pequeños. Para ello, del saldo a distribuir en el postelectoral, se resta un 20% que se reparte entre todos los partidos que han subsistido, y que se debe destinar al pago de los gastos de funcionamiento que demanden las oficinas de los partidos en las provincias y comarcas.

*2)* El saldo del financiamiento postelectoral, que debe repartirse con base los votos obtenidos por los partidos que subsistieron, se hace ahora ya no con base en los votos obtenidos en la elección presidencial, sino con base en el promedio de los votos obtenidos en las cuatro elecciones en que participaron: la de presidente, diputados, alcaldes y representante de Corregimiento. Con esta modificación se acogió la sugerencia de los partidos medianos y pequeños para que se tomara en cuenta el respaldo popular que reciba cada partido en las elecciones a los distintos cargos de elección popular, y no solamente con base ena la elección de presidente, como fue la base inicial para calcular el financiamiento postelectoral. Muchos partidos subsisten gracias a que su votación más fuerte no es la presidencial sino la de diputados o de los gobiernos locales, por lo que un promedio entre las cuatro elecciones resulta ser más equitativo para el reparto del financiamiento posterior a las elecciones.

B. *Financiamiento privado*

El financiamiento privado se encuentra regulado por el artículo 209, obligando a los partidos políticos y a los candidatos a puestos de elección popular a registrar todas las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campañas.

Por otro lado, a pesar de que no se lograron introducir las normas relativas a los topes de campaña (tanto lo que podían gastar los candidatos y partidos como lo que se podía donar a una nómina según el tipo de elección), tal y como se planteaba en el proyecto de ley que se presentó a la Asamblea Nacional, sí se pudieron incorporar algunas prohibiciones en cuanto al tipo de fuentes de las cuales provienen dichos fondos o bienes, tales como aportes anónimos o de personas naturales, organismos o gobiernos extranjeros, o personas jurídicas que no ejerzan actividades eco-

nómicas en Panamá, así como los aportes de empresas donde el Estado panameño fuese accionista.

3. *En Decretos expedidos por el T.E, con base en la facultad reglamentaria de que dispone constitucionalmente*

Mediante la promulgación de decretos, en ejercicio de la potestad constitucional del Tribunal Electoral para reglamentar la ley electoral, se han establecido los mecanismos para el manejo, control y rendición de cuentas de los fondos del financiamiento público, procurando que sean lo más transparente posibles, lo cual se logra dados los controles de auditoría que se implementan a nivel de los propios partidos, a nivel institucional por el TE y la Contraloría General de la República, lo que asegura que no solamente el Tribunal sino la ciudadanía tenga conocimiento del uso que se le da a estos fondos públicos.

Entre los decretos que actualmente se encuentran vigentes y que guardan relación con la materia, tenemos los relativos al *financiamiento público directo***,** el decreto madre denominado Decreto 6 de 16 de agosto de 2005, que reglamenta el subsidio estatal (ahora financiamiento público), y que ha sido modificado por los siguientes decretos: Decreto 2 de 12 de enero de 2006, que incluye los gastos justificables y el pago al capital e intereses de préstamos para la compra de bienes a nombre del partido que hayan sido autorizados por el TE; el Decreto 5 de 12 de abril de 2006, el cual autoriza la variación del monto del 15% de la partida anual del financiamiento público de cada partido político, para la celebración de las reuniones de los organismos internos del colectivo político, que incluye entre otras, las elecciones para elegir sus autoridades, cuando esto sea aprobado por el TE; el Decreto 7 del 31 de mayo de 2007, que crea dos rubros adicionales como gastos justificables para capacitación política de los integrantes de los colectivos políticos y facultó al *Tribunal Electoral para suspender los desembolsos del financiamiento público a los partidos políticos que no realizaran sus elecciones para renovación de sus organismos internos en los plazos previstos en sus estatutos, a fin de lograr una democratización más efectiva de estos*; el Decreto 14 de 19 de diciembre de 2007, por medio del cual se ordena sustituir en el Decreto 6 del 16 de agosto de 2005 y todas sus modificaciones, el término "subsidio estatal" por el de "financiamiento público", con ocasión de la entrada en

vigencia de la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006, que reformó el Código Electoral; el Decreto 5 de 19 de marzo de 2008, el cual incorpora modificaciones al rubro de gastos justificables y establece una reordenación de la numeración de los mismos; el Decreto 10 del 28 de abril de 2008, el cual indica que los cambios en las juntas directivas de los partidos no afectan los desembolsos trimestrales a que tienen derecho los mismos; el Decreto 10 de 24 de marzo de 2009, donde se establece que solamente se pagarán, contra el preelectoral, las campañas de divulgación cuyo contenido se apegue a lo que estipula el Código Electoral en su artículo 201, el que dispone que el Tribunal Electoral promoverá que la propaganda electoral propicie la exposición y discusión tendientes a resolver los problemas nacionales o comunitarios, y el Decreto 11 del 24 de marzo de 2009, para permitir que los gastos de alimentación y capacitación de los representantes de los partidos políticos ante las diferentes corporaciones electorales (mesas de votación y juntas de escrutinio) para el día de las elecciones, puedan ser cargados al rubro de capacitación del financiamiento público postelectoral.

Relacionado al tema del *financiamiento público indirecto*, el TE ha emitido el Decreto 26 del 12 de diciembre de 2008, que regula el uso de los medios de comunicación del Estado (SERTV) con ocasión de las elecciones generales de 3 de mayo de 2009, para permitir el acceso de los candidatos de libre postulación; y con respecto al *financiamiento privado*, el TE emitió el Decreto 38 de 23 de diciembre de 2004, para reglamentar la obligación de registrar las contribuciones privadas que reciban los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular *y presentar al Tribunal Electoral, una declaración jurada conteniendo un informe pormenorizado de ingresos y gastos costeados con este financiamiento, dentro de los 60 días siguientes a la elección.*

El marco jurídico del financiamiento público gira en torno a la celebración de las contiendas electorales previstas cada cinco años, por lo que en los ejercicios de democracia directa, llámese referéndum o plebiscito, cuando se trata del sometimiento de una consulta popular por parte del Estado, no se otorga financiamiento *directo* alguno. El TE ha dispuesto desde el referéndum de 1998 (sobre la reelección presidencial inmediata) y luego en el referéndum de 2006 (sobre la expansión del Canal), que los grupos a favor y en contra de la propuesta sometida a referéndum, deben tener acceso a los medios de comunicación del Estado (SERTV), y a ese efecto ha reglamentado la participación de los grupos.

## II. Configuración del financiamiento de partidos políticos en Panamá y las nuevas tendencias incorporadas con la aprobación de la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006

El esquema de financiamiento panameño descansa en un sistema mixto, que permite que el Estado contribuya con los gastos de los partidos políticos y candidatos por la libre postulación de manera directa, mediante el financiamiento público antes y después de las elecciones generales; y de manera indirecta a través de exoneraciones y descuentos, y el uso gratuito de la radio y televisión estatal. Este sistema también incluye el financiamiento privado, el cual a la fecha, no impone ningún límite, excepto los que provengan de personas naturales o jurídicas que el Código Electoral específicamente prohíba. Es así que no hay topes a los gastos ni a los aportes, y la sociedad civil critica el sistema vigente porque permite ambas formas de financiamiento, cuando la tendencia es que si el Estado financia, los aportes privados deben restringirse.

La fórmula panameña de financiamiento público directo, no depende de la voluntad del gobierno en turno, sino que responde a una obligación legal y fija del Estado, que responde al *principio de seguridad jurídica*, el cual garantiza un monto que es administrado y fiscalizado por el T.E., y por tanto las medidas reglamentarias de control que se han tomado, cuidan de que estos fondos sólo sean destinados para actividades específicas (*principio de eficacia*), por lo que las partidas que se entregan antes de las elecciones, o sea el denominado financiamiento preelectoral, sólo se desembolsa contra facturas que demuestren la prestación real del servicio o suministro del bien, y las partidas trimestrales correspondientes al financiamiento postelectoral, están condicionadas al cumplimiento de la ejecución del trimestre inmediatamente anterior, el cual debe estar sustentado en un presupuesto sometido a consideración del Tribunal Electoral, de tal suerte que el incumplimiento acarrea la suspensión de los desembolsos subsiguientes. A pesar de los celosos controles que incluso producen quejas por parte de los partidos políticos, en el caso de un partido político, se ha tenido una mala experiencia de malversación de fondos por falsificación de firmas de uno de los responsables del manejo del financiamiento. El TE hizo las denuncias correspondientes ante la justicia penal ordinaria luego de reconciliar el monto involucrado con la Contraloría General de la República, y a la fecha de este trabajo el proceso penal no había concluido.

Para consagrar el principio de *seguridad económica*, el aporte estatal se ha consignado con base en una fórmula que se ajusta en el tiempo según las finanzas del Tesoro Nacional, ya que consiste en un 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central en el año anterior al de las elecciones. Si las recaudaciones disminuyen o suben, debe pagarse con base en lo presupuestado en el año referido.

Para garantizar el principio de *igualdad de oportunidades*, es que el reparto preelectoral se hace de manera igualitaria entre todos los partidos, independientemente de la membresía o votación en las últimas elecciones. Este mismo principio se ha reforzado con la reforma del 2006 al distribuir un 20% del financiamiento postelectoral de manera igualitaria entre los partidos que subsistieron en las elecciones.

El principio de *representación popular* se alcanza al establecerse que el reparto después de las elecciones, es, fundamentalmente (el 80%), con base en los votos obtenidos. Es el pueblo con su respaldo popular proporcional entre los partidos, el que decide quién recibe más y quién recibe menos.

El principio de *equidad*, se ha consagrado en la última reforma al determinarse que el financiamiento postelectoral que se distribuye con base en los votos, basándose en el promedio de votos obtenidos por los partidos en las cuatro elecciones en que participaron y no solamente en la elección presidencial.

Para no afectar las finanzas del Tesoro Nacional, no solamente se asigna un mínimo porcentaje (1%) de los ingresos corrientes del gobierno central, es decir, excluyendo las entidades descentralizadas del sector público, como la Autoridad del Canal de Panamá y la Caja de Seguro Social, que tienen presupuestos billonarios, sino que el monto que produzca ese porcentaje se distribuye entre seis presupuestos fiscales, a saber: el del año anterior al de las elecciones, y los cinco que separan a una elección general de la otra. Esta característica de la fórmula la identificamos como aquella que consagra el principio de *no impactar negativamente el presupuesto nacional*.

Al momento en que la reforma de 1997, que creó el financiamiento público, dispuso que el financiamiento postelectoral se entregaba a los partidos anualmente a lo largo de cinco años, se logran dos principios importantes que todavía se mantienen: 1) el fortalecimiento institucional de los partidos políticos, y 2) contribuir a la vigencia de una oposición política, vital para toda democracia. Esto se logra estableciendo el acceso

a recursos financieros continuos e ininterrumpidos entre cada contienda electoral, de manera que el 75% de la partida anual de cada partido se deba invertir en mantener oficinas permanentes y eliminar el concepto tradicional del partido "electorero" que aparecía para cada proceso electoral y que desaparecía una vez pasadas las elecciones.

Para invertir en la formación del recurso humano detrás de la institucionalidad de los partidos, se ha consignado que un mínimo de 25% de la anualidad postelectoral, debe ser invertida en capacitación política para ir formando nuevos líderes y fortalecer el liderazgo de los dirigentes actuales. Así tenemos el principio de la *formación política*.

Y finalmente, otro principio regulador de la filosofía del financiamiento público panameño, consiste en que el mismo es una *solución parcial*, dado que el aporte no cubre todas las necesidades de los partidos para la contienda electoral, pero contribuye con todos los principios antes anotados. No es un aporte simbólico, pero tampoco es suficiente para eliminar el financiamiento privado como ocurre en otras latitudes. Sin embargo, es un punto de partida hacia esa meta.

En este sentido, nuestro sistema de financiamiento está diseñado para que se maneje a través de los partidos políticos, por lo que los limitados recursos son tradicionalmente usados por las dirigencias de los partidos para apoyar la candidatura presidencial solamente, y no a los demás candidatos que aspiran a los diferentes cargos de elección popular. Esta situación produce reclamos e insatisfacción por parte de esos otros candidatos que no llegan a verse favorecidos con el financiamiento.

Con el objeto de referirnos a las actividades que son cubiertas con el financiamiento directo preelectoral, podemos mencionar aquellas inherentes a las convenciones o elecciones primarias internas de los partidos, tales como, el alquiler del local y la decoración del mismo, la contratación de grupos musicales para amenizar el evento y todo el arrendamiento de los equipos de sonido, de comunicación e informática que sean necesarios. También se incluyen todos los artículos y medios promocionales alusivos a la actividad, como banderas, gorras, suéteres, botones, afiches, llaveros, gafetes de identificación y afines. Además de los gastos de impresión y distribución de papelería para el desarrollo del acto de que se trate y publicidad sobre la celebración de los eventos, tales como volantes, avisos por los medios de comunicación (prensa, radio y televisión).

Por otro lado, quedan contemplados también los gastos en que incurren en el cumplimiento de sus funciones, los miembros de los organis-

mos internos de los partidos que se encuentran encargados de dirigir las convenciones o primarias.

Durante el proceso electoral, todo lo que tenga que ver con la producción y transmisión de cuñas en los medios de prensa, radio, televisión y cines privados y la impresión, distribución y colocación de vallas publicitarias, así como folletos, volantes, suéteres, y gorras que sean de tipo institucional-partidista o personalizadas para los candidatos postulados por los partidos, también son cubiertas con estos fondos.

En cuanto a las actividades que se sufragan con el financiamiento directo postelectoral, se incluyen aquellas que guardan relación con las elecciones internas para escoger a las autoridades internas de los partidos, las dirigidas a la capacitación política de sus miembros, tales como cursos, seminarios y conferencias, ya sean organizadas por el propio partido o por terceros. Principalmente, el financiamiento postelectoral está destinado a cubrir los gastos ocasionados por las oficinas que mantengan los partidos, y para lo cual pueden destinar hasta el 75% de su partida anual. Un mínimo de 25% debe ser dedicado, como se explicó en líneas anteriores, al rubro de capacitación, *y dentro de este segmento, se dispone obligatoriamente de una cifra para la capacitación exclusiva en tema de género, y que corresponde al 10% de dicha cantidad*.

## III. Montos financiados, costos y gastos de las elecciones generales

A estos efectos, para cada proceso electoral, en el decreto de convocatoria a las elecciones, el TE da a conocer el monto total del financiamiento que será aplicable a la misma, y a más tardar 30 días calendario después de la apertura del proceso, expide un acuerdo en el que fijan las sumas a las que tiene derecho cada partido político del adelanto contemplado en el Código Electoral.

*Montos financiados*. En las elecciones generales de 1999, el monto total del financiamiento público reservado para el periodo 1999-2004, alcanzó la cifra de B/.15 348 998.00 con un padrón electoral de 1 746 989 y un total de votos válidos emitidos de 1 278 468. Lo anterior nos arroja un financiamiento por elector de B/. 8.78 y de B/.12.00 por votante para dicho proceso inaugural de esta nueva institución en la democracia panameña.

Para las elecciones de 2004, el monto total fue fijado en B/. 20 038 330.81, para ser desembolsado entonces en el periodo comprendido entre 2004 y 2009. El padrón electoral ascendió a 1 999 553 y los votos válidos emitidos fueron de 1 499 072, por lo que el financiamiento por elector ascendió a B/.10.02 y el financiamiento por votante a B/.13.36.

Para las pasadas elecciones de 2009, el financiamiento público fue de B/. 33 700 000 con un padrón electoral de 2 211 261 y votos válidos de 1 586 427. De esta manera, tenemos que el financiamiento por elector sube a B/.15.24 y por votante a B/.21.24. El crecimiento de los ingresos corrientes del gobierno central, producto de la evolución positiva de la economía nacional, permitió una mayor asignación al rubro del financiamiento público al fortalecimiento de los principios sobre los cuales descansa la Ley Electoral. Entre 1999 y el 2004, la inversión del Estado en este concepto se incrementó en 30% mientras que entre el 2004 y 2009, subió 68%. Si a lo anterior se le suma el hecho de que la cantidad de partidos ha ido disminuyendo de siete que subsistieron en las elecciones de 1999 frente a seis que lo hicieron en 2009, tenemos un efecto todavía más beneficioso para los partidos que se han mantenido vigentes a lo largo de estos 10 años.

Detallando el monto aplicable en la contienda del 2009, tenemos que el 40% del financiamiento preelectoral representó la suma de B/.13 480 000 que se distribuyó de manera igualitaria entre los ocho partidos políticos que participaron, por lo que a cada uno dispuso de hasta B/.1 685 000.00. El 25% de dicho monto, está específicamente destinado para reembolsarle a los partidos los gastos de postulaciones y el 75% para que el TE le pagara directamente al medio que haya prestado servicios de divulgación y propaganda al partido, o bien al banco que le hubiese financiado dicho monto. Para ello, los partidos formalizan cesiones de crédito ante el TE para que los pagos salgan a favor de proveedores o de bancos, según el caso, y previa comprobación de que el gasto facturado, efectivamente se ha incurrido en un gasto previsto.

El 60% restante del monto total del financiamiento público (B/.20 220.00), una vez restado lo que se pagó a los candidatos de libre postulación y que ascendió a B/. 27 277.40, se destinó al financiamiento postelectoral de los seis partidos que subsistieron para el periodo 2009-2014. Con base en la nueva fórmula de recibir un 20% distribuido de manera igualitaria, cada uno de los seis partidos recibirá en cada año, en desembolsos trimestrales, la suma de B/.135 974.53 para sus gastos de

funcionamiento. El monto a pagar anualmente con base en votos, oscila desde B/. 124,895.54 para el partido con menos votos (Partido Popular ex Democracia Cristiana), hasta B/.1 179 055.80 para el Partido Revolucionario Democrático (PRD), como el partido individualmente más votado.

Los 13 candidatos de libre postulación que ganaron el cargo para el cual se postularon (dos diputados, un alcalde y diez representantes de corregimiento), recibieron montos que fueron desde B/. 190 hasta B/.12 834. Los aportes estatales para los candidatos independientes o de libre postulación, se entregan en un solo pago sin más condición que la de haber sido proclamado ganador. Hay que destacar que el 85.4% de los corregimientos, siendo la división política administrativa más pequeña del país, tienen menos de 5000 electores. El menor de ellos, tuvo en las pasadas elecciones 80 electores versus el más poblado que registró 74 050 electores. Este hecho pone en evidencia un proceso de atomización que genera desproporciones democráticas entre los corregimientos, para nada saludables, dado que todos los funcionarios electos en cada uno de ellos (representantes de corregimiento), no solamente ganan exactamente lo mismo, sino que en los consejos municipales tienen un voto cada uno.

En cambio, los financiamientos de los partidos políticos se desembolsarán trimestralmente, en cinco años, a partir del 1 de julio de 2009, con la obligación de tener que dedicar el 25% a financiar actividades de capacitación política a nivel nacional, pero un 10% del mismo debe reservarse para actividades de capacitación exclusivamente para mujeres; quedando entonces los partidos con la posibilidad de disponer del 75% de ese monto, para financiar el funcionamiento de las oficinas provinciales y comarcales que mantengan. Debido a las quejas de los grupos femeninos de todos los partidos, el TE está por emitir un Decreto en el que se obliga a los partidos políticos a que la partida destinada para el tema de capacitación del género femenino, sea manejada por la correspondiente secretaría del partido.

*Costos de las elecciones*. Para las pasadas elecciones de 2009, el costo total fue de B/. 38.7 millones distribuidos en tres años debido a la planificación con que se ejecuta cada evento electoral cada cinco años (2007, 2008 y 2009), con una inversión en activos de B/. 4.9 millones por lo que el gasto electoral neto fue de B/. 33.8 millones. El padrón electoral fue de 2 211 261, por lo que el costo por elector para el 2009 fue de B/.17.50.

En 2004, el costo de las elecciones generales ascendió a B/. 32.7 millones, distribuido en sus tres años de ejecución, a saber: 2002, 2003 y

2004, de los cuales, B/. 5.4 fueron inversiones en activos, por lo que el gasto neto electoral ascendió a B/. 27.3 millones. Así, con un padrón que ascendió a 1 999 553 electores, tenemos que el costo por elector en dicho proceso fue de B/. 16.36.

Ambas cifras, excluyen el financiamiento público correspondiente a cada proceso, dado que éste tiene un componente previo y posterior al evento electoral, pero los montos se han dado en la sección anterior para los interesados en hacer los cálculos con este componente de financiamiento.

El costo de las elecciones de 1999 ascendió a B/. 20.4 millones con un padrón de 1 746 894 electores, pero el costo por elector fue de B/. 11.68 no resulta realmente representativo del costo real del evento porque en agosto de 1998 se celebró un referéndum constitucional para decidir sobre la posible reelección presidencial inmediata, con un costo de B/.7.8 millones, que financió muchas tareas que se hubieran llevado a cabo en el año anterior al de las elecciones, por lo que la comparación del costo del evento de 1999 versus los de 2004 y 2009, arrojará diferencias que no son reales y que se explican por el referéndum del 98.

Como regla general, el costo de las elecciones a través de los años se ha ido incrementando, por varios factores inherentes al evento y al transcurso del tiempo, como son el aumento en la cantidad de electores, la inflación, el aumento en los centros y mesas de votación, de funcionarios electorales, el monto que se les paga, y el mejoramiento de la calidad del proceso que requiere de más tecnología para más transparencia, así como de mayores controles. Panamá se ha distinguido por el voto residencial que en cada proceso se acerca más a los electores, para beneficiar particularmente a los que viven en áreas apartadas y en poblaciones dispersas por razones de naturaleza cultural como ocurre en la Comarca Ngöbe Bugle, la de mayor población entre las comarcas y la que tiene la mayor extensión territorial, pero con una topografía caracterizada por la cordillera central que la atraviesa y la falta de infraestructura vial. Para las elecciones de 2009 se abrieron, por primera vez, numerosos centros de votación con menos de 50 electores para descentralizar centros con más de 100 electores que existían de manera polarizada en esa comarca. Esa centralización resultaba en beneficio del Tribunal pero no de los electores, razón por la cual se decidió descentralizar según la dispersión de las agrupaciones familiares. El costo de poner a funcionar esos centros pequeños es proporcionalmente mucho más elevado que si fuera en una

población urbana, porque implica que a los funcionarios a cargo de las mesas hay que enviarlos con mucha más anticipación debido a las distancias y complejidades topográficas involucradas, así como a la falta de infraestructura. Sin embargo, esas poblaciones marginadas requieren de una atención especial por principios de elemental justicia.

También los procesos electorales han enfrentado un incremento en los presupuestos para el reclutamiento, capacitación y pago de dietas de las decenas de miles de funcionarios que deben integrar las mesas de votación y juntas de escrutinio.

Las actividades de divulgación para cubrir las diversas campañas que requiere el proceso electoral desde casi dos años antes de las elecciones se han venido incrementando, dado que la fecha de cierre para hacer cambios de residencia se aumentó de seis meses a un año antes de las elecciones, como una inversión para contribuir a al ejercicio oportuno de los derechos políticos de los ciudadanos y evitar el trasiego de electores. En ocasión de la actualización y depuración del padrón electoral preliminar, se hace campaña para que verifiquen su centro de votación y actualicen su residencia electoral en función de donde viven realmente, y para que verifiquen si tienen parientes fallecidos que aparecen en el padrón; la campaña dirigida a los menores de edad que cumplirán la mayoría hasta el día antes de las elecciones, a fin de que hagan su solicitud de cédula de identidad personal y puedan ser incorporados al padrón; para que acudan al reclutamiento; para que acudan a la capacitación; para el reclutamiento de miembros del Cuerpo de Delegados Electorales; para promover la participación en el ejercicio del sufragio; para promover la tolerancia entre los actores, y finalmente para hacer una amplia docencia de cómo se vota, dado que solamente se celebran elecciones cada cinco años.

Definitivamente, como dice Guerrero Gutiérrez: "La democracia es cara, pero siempre tendrá un precio más alto para una sociedad, para un país, padecer regímenes totalitarios, despóticos o autoritarios".[1]

Valga aclarar que cada torneo electoral y con cargo al presupuesto de las elecciones, le permite al Tribunal Electoral actualizar y renovar los activos para uso permanente de la entidad, lo que le permite mantener la calidad del servicio que presta diariamente fuera de los periodos elec-

[1] Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia", Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, D.F.

torales, sobre todo en materia de registro civil y cedulación, por lo que pudiera decirse que los procesos electorales contribuyen a subsidiar, indirectamente, el mejoramiento de los servicios públicos que debe prestar el organismo electoral a la ciudadanía entre una elección y la otra, en materia de registro civil e identificación personal.

## IV. Facultades de control, rendición de cuentas y acceso a la información

El TE, como ente administrador y fiscalizador del financiamiento público, implementa mecanismos de control a los partidos políticos, a fin de supervisar los gastos que son sufragados con estos, y es por ello que tienen la obligación de seguir los procedimientos para la rendición de cuentas a lo interno y llevar un registro de las contribuciones privadas.

El financiamiento preelectoral requiere, en primera instancia, que los partidos políticos hayan oficializado ante el TE la postulación de sus candidatos a presidente y vicepresidente de la República, y soliciten por escrito los pagos respectivos, respaldándose en los comprobantes de gastos originales emitidos a su nombre, con la identificación del objeto del gasto. Los pagos preelectorales pueden solicitarse hasta un día antes de las elecciones generales, mediante una o varias solicitudes debidamente sustentadas.

Por otra parte, para manejar el financiamiento postelectoral, los partidos políticos tienen que manejar separadamente dos cuentas bancarias, una de funcionamiento y otra de capacitación, y los dineros para las mismas se van entregando trimestre a trimestre contra un informe de rendición de cuentas; es decir, vencido el trimestre. El ciclo de pagos postelectoral inicia en julio del año de las elecciones, y se maneja en cinco anualidades en el respectivo quinquenio, con desembolsos y controles trimestrales. En este sentido, resulta entonces obligatorio, llevar un juego completo de libros de contabilidad o sistemas electrónicos contables debidamente registrados en el TE y conservar todos los comprobantes que respalden los gastos incurridos contra un presupuesto anual que se somete a la aprobación del TE. En lo que respecta al financiamiento de origen privado, deberán conservar sus registros de depósitos, controles de cheques, comprobantes de contribuciones y gastos, hasta por tres años contados a partir de la fecha de la celebración de las elecciones, ya que

el TE también puede, en cualquier momento, efectuarles un audito para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre el registro de este tipo de contribuciones.

La implementación de controles y trámites de ejecución financiera preelectoral y verificación de documentos sustentadores, la logra el TE, a nivel institucional, apoyado en la Dirección de Finanzas, Dirección de Auditoría Interna y Secretaría General, y los postelectorales que conllevan informes de ejecución trimestrales, conciliaciones bancarias, gestiones de cobro, revisión de control de los libros de banco, conciliaciones del fondo, registro de los pagos a los partidos, aprobación de proyectos de presupuesto, así como la verificación de los informes de registro de las actividades realizadas con los fondos del financiamiento público.

Para diciembre de 2009, el TE tiene programado anunciar un nuevo software que han venido usando los partidos políticos para poder auditar vía web, el uso de los recursos del financiamiento público, a fin de que se convierta en un instrumento de audito por parte de la ciudadanía. Esta nueva herramienta de transparencia, que permitirá que cualquier ciudadano, en cualquier momento, pueda examinar por Internet, el manejo que llevan a cabo los partidos políticos de los fondos públicos puestos a su disposición, y ver en qué gastos incurren, examinar las facturas y planillas, representará un importante y significativo avance en la materia en el continente.

No podemos dejar de mencionar el papel fiscalizador que realiza la Contraloría General de la República (CGR) que interviene en el financiamiento público postelectoral una vez que se declara cerrado el proceso electoral por parte del TE, y se suma a los controles que lleva a cabo el organismo electoral refrendando cada pago luego del examen correspondiente de la documentación de sustento.

Las instituciones bancarias donde se mantienen depositados los fondos del financiamiento público, están obligadas, por ley, a suministrar al T.E. la información sobre el manejo de tales cuentas.

En cuanto al tema del acceso a la información sobre el uso del financiamiento público, el TE garantiza el mismo y utiliza diversos mecanismos para su periódica divulgación (Boletín Oficial del TE y su página web), agregando legitimidad al proceso electoral y al perfeccionamiento de la democracia; sin perjuicio de atender requerimientos específicos de parte de miembros de un partido o ciudadanos sobre las cuentas de un determinado partido. Estos requerimientos que consumen tiempo de la

institución, podrán ser obviados con el mecanismo de la auditoría directa del ciudadano sobre las cuentas de cada partido.

## V. Sanciones administrativas y penales

Para una efectiva regulación del financiamiento, se requiere imponer penalidades cuando existan violaciones, sobre todo de corte administrativo que acarreen para los partidos políticos la posibilidad de no poder acceder a los fondos del financiamiento, y que entiendan que esto se evita llevando adelante mecanismos internos de control que garanticen el registro y clasificación oportuna de todas las operaciones que realicen, que incluya la presentación de informes financieros y presupuestarios, por lo que se necesita que los partidos trabajen con un gran sentido de responsabilidad, porque en Panamá así como en la mayor parte de los países latinoamericanos, la obligación de rendir cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos, sin involucrar a los donantes.

Es en este orden de ideas, que se ha establecido como una sanción a los partidos políticos, la suspensión de los desembolsos provenientes del financiamiento público postelectoral, cuando no presenten los informes trimestrales exigidos. Por otra parte, si el TE constata que el partido no se ciñe a los objetos de gasto contemplados en el presupuesto, e incurren en otros distintos no autorizados previamente, los obliga a reembolsar lo gastado, sin que los montos involucrados puedan deducirse de pagos futuros, como ocurre en otros países.

En lo que respecta al financiamiento privado, la normativa electoral contempla las contribuciones derivadas de las aportaciones, donativos en dinero o especie, que sean realizados de manera voluntaria por personas naturales o jurídicas, siempre que los mismos sean registrados en el T.E. por los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular, ya que de lo contrario los candidatos corren el riesgo de ser sancionados con multas que van de cincuenta (B/.50.00) a mil balboas (B/.1000.00), y obviamente asegurarse de que las mismas no estén expresamente prohibidas por la Ley, lo cual trae como consecuencia, la imposición de multas que van de mil (B/.1000.00) a veinticinco mil balboas (B/.25 000.00).

Todo lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales en el ámbito de la justicia ordinaria, si se detecta que hay indicios de violaciones a la ley penal, como en el caso de la recepción de donaciones para campaña elec-

toral proveniente de delitos relacionados al lavado de dinero o narcotráfico, en cuyo caso el TE pone en antecedentes al Ministerio Público o al órgano judicial, remitiéndole la información adecuada, o bien poniendo a su disposición los informes de los partidos y candidatos cuando dichas autoridades lo soliciten. Así también, participa la jurisdicción de cuentas en donde el nuevo Tribunal de Cuentas (antes Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República [DRP]), deba administrar justicia frente a las denuncias y auditos hechos por la CGR que pongan en evidencia los delitos de peculado.

## VI. Experiencia y debate en torno a la figura del financiamiento a los partidos políticos en Panamá

Consideramos que una de las experiencias más positivas que ha traído consigo el financiamiento público en sus dos modalidades de pre y postelectoral, es que los partidos políticos son capaces de llegar a la contienda electoral con menos desigualdad que si no existiera el preelectoral, particularmente para los partidos nuevos con dirigentes carentes de recursos. Luego de transcurridas las elecciones, los que subsisten por mandato popular, cuentan con recursos mínimos para funcionar y capacitarse, reunirse e integrarse como entidad política, lo que se traduce en el sostenimiento de un mínimo de actividades ordinarias fuera de los procesos electorales, lo que crea una presencia permanente de los partidos en la vida nacional, dando al traste con los tradicionales partidos electoreros que solamente se activaban para las elecciones. A través de la auditoría y supervisión que implica el financiamiento público, el TE ha logrado una proyección adicional en el cumplimiento de sus funciones fuera de los procesos electorales en el área de organización electoral, en adición al servicio de inscripción de adherentes que brinda tanto a los colectivos políticos ya constituidos como a los que están en proceso de constitución.

Por otra parte, la experiencia negativa la podemos resumir cuando se han descubierto desórdenes administrativos en los controles internos que deben llevar los responsables del manejo de los recursos en los partidos, que han causado la suspensión o hasta la devolución de fondos en algunas ocasiones, e incluso la remisión de un caso a la jurisdicción penal ordinaria para la investigación por la posible comisión de delitos de peculado y/o falsificación de cheques. Es esta misma situación la que contribu-

ye negativamente a la imagen de los partidos y genera debate entre los actores políticos y la ciudadanía, quienes al vincular el financiamiento público a los malos manejos, vuelven a poner en la palestra el tema de las innumerables necesidades sociales que enfrenta el país, por lo que la sociedad civil estima que los recursos del Estado no deberían utilizarse para palear las necesidades político partidarias, particularmente cuando continúan teniendo acceso ilimitado a las fuentes de financiamiento privado. Punto válido, dicho sea de paso.

Con la reforma electoral de 2006, se aprobó la norma en virtud de la cual el saldo no utilizado por los partidos en el financiamiento público postelectoral, será usado por el TE, para actividades de capacitación con organizaciones de la sociedad civil. Ahora que se ha cumplido el primer quinquenio, bajo el imperio de la nueva normativa, el TE dispondrá de fondos para estas importantes necesidades de la ciudadanía que se organiza para fortalecer el proceso de reforma electoral con charlas de capacitación sobre los temas de la reforma, o en programas de educación cívica.

También ha quedado en evidencia que en los años electorales y hasta preelectorales, los partidos han encontrado impedimentos para ejecutar su presupuesto de capacitación por estar sus dirigentes inmersos en el proceso electoral. Este aspecto pone de manifiesto la falta de institucionalidad partidaria en los programas de capacitación frente a la política coyuntural de un proceso electoral cada cinco años, y debe ser atendido para el próximo quinquenio, por lo que es un tema importante que queda pendiente de mejora.

Otro aspecto negativo de la institucionalidad partidaria, es la constante dificultad de presentar informes trimestrales que no sean devueltos con debilidades que deben ser subsanadas para poder dar por aprobado el trimestre, lo cual incide directamente en el atraso de los desembolsos y por lo tanto en la normalidad en el manejo de los recursos. Las deficiencias en la presentación adecuada de los informes conlleva la generación de cuentas por pagar en el partido, atrasos con sus proveedores, y pérdida de imagen en el comercio. Es preciso anotar que esta realidad no aplica a todos los partidos, pero sí a la mayoría.

Frente a los argumentos de que el dinero es lo importante y determinante para poder hacer una política partidaria efectiva en América Latina, es decir, que se vea traducida en votos el día de las elecciones y candidatos ganadores, debemos señalar que durante el pasado quinquenio (2004-2009) el partido que logró el segundo financiamiento público más

importante, no pudo cosechar en las elecciones lo que hubiera esperado en función de los recursos que tuvo a su disposición, a pesar de haberse fusionado durante ese mismo quinquenio con otro partido para sumar fuerzas.

## VII. Retos pendientes

Con la instalación en enero de 2010, de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) por parte del TE, siguiendo con su tradición de institucionalización del proceso de reforma electoral cada cinco años y tan pronto se instala el nuevo gobierno, de forma que los "temas calientes se traten en momentos fríos", los partidos políticos, la sociedad civil y el TE, coordinarán nuevamente esfuerzos para atacar los retos pendientes en el sistema electoral panameño, y dentro del tema del financiamiento podemos destacar los siguientes:

1) *Tope al gasto*. En la pasada reforma, se logró consensuar en la CNRE todo un capítulo sobre el tema, incluyendo tope a las contribuciones que podían recibir los candidatos y partidos, pero lamentablemente en la Asamblea Nacional no fue aprobado y el entonces partido de gobierno sufrió en carne propia, durante las elecciones, cuando denunciaba el gasto excesivo por parte de su contendiente principal.
2) *Origen de los fondos*. En ninguna campaña previa a 2009, se hicieron denuncias de dinero ilegal como en la pasada. Se presentaron denuncias ante el Ministerio Público sobre el caso Murcia y una de ellas le costó la elección al candidato del gobierno para la alcaldía capital, a pesar de que a la fecha de este trabajo no se han levantado cargos contra ninguno de los candidatos denunciados. El TE fue requerido por el Ministerio Público a compartir la información sobre el origen de las contribuciones recibidas por los candidatos involucrados, lo cual se llevó a cabo en las instalaciones del T.E. y con presencia de funcionarios de éste.
3) *Organización y financiamiento de primarias*. Dado lo extenso del proceso de precampaña y lo costosas que resultaron las primarias de los principales partidos, hay inclinaciones para que sea el TE quien las organice y financie para 2014.

4) *Duración de la precampaña y campaña*. Relacionado con el punto anterior, está la necesidad de limitar el tiempo para hacer propaganda electoral durante la precampaña y campaña, de forma de racionalizar el gasto y reducir la conmoción que se introduce en la economía nacional.
5) *Costo de la propaganda electoral*. Todos los partidos coinciden en que el costo de la propaganda en los medios de comunicación, particularmente en televisión, se disparó fuera de control en la pasada campaña y que las normas del Código Electoral previstas para que en igualdad de condiciones se ofrecieran tarifas iguales a los candidatos y partidos, no funcionaron, por lo que se buscarán soluciones con la nueva reforma para que los costos no se eleven y se cumpla con el trato equitativo.
6) *Umbral para acceder al financiamiento público*. La sociedad civil se apresta a defender la conveniencia de reducir el porcentaje de votos requeridos para la formación y subsistencia de los partidos políticos, para dar más facilidades a las iniciativas ciudadanas de activarse políticamente a través de partidos políticos.
7) *Aporte preelectoral para los independientes o candidatos de libre postulación*. La cifra asignada en la reforma de 1993 de 30 centavos de balboa por cada adherente obtenido, siempre y cuando el interesado logre su reconocimiento como candidato independiente por el TE, deberá ser ajustada por el transcurso del tiempo, la inflación y lo simbólica que resulta ser frente al gasto de campaña de dichos candidatos.

# FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN PARAGUAY

Line Bareiro
Carmen Echauri*

Sumario: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico*. III. *Sistema de financiamiento*. IV. *Órganos de control*. V. *Los montos del financiamiento político*. VI. *El financiamiento de la política en el debate público*. VII. *Una reforma en curso*. VIII. *Conclusiones*.

## I. Introducción

El Estado paraguayo ofrece oportunidades a las asociaciones políticas del país: partidos políticos, movimientos políticos y alianzas electorales. El financiamiento estatal es fundamental para el mantenimiento de los partidos políticos, ya que ninguno de los que tienen representación parlamentaria cobra cuota a su membresía. Sin embargo, las limitaciones establecidas para que los aportes particulares a las campañas electorales no rompan la buscada igualdad, son inocuas y, de hecho, los partidos reciben tanto dinero como sean capaces de recaudar.

La justificación declarada del financiamiento es la igualdad de oportunidades. Pero ésta fue vulnerada por diversas causas, principalmente por la utilización abierta de los bienes públicos a favor del partido político que gobernó durante más de seis décadas el país: la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado). Ello se rompió con la victoria de una alianza electoral, que el 20 de abril de 2008 logró desplazar a los colorados. El ex obispo Fernando Lugo asumió el 15 de agosto del mismo año, y aún no es posible analizar si las prácticas cambiaron al cambiar el color.

* Con la colaboración de la abogada Adriana Marecos Gamarra.

La legislación sobre el financiamiento de la política, ha tenido pocas modificaciones en la última década. A pesar de las denuncias expresadas en los periodos electorales, no parece que los partidos políticos y la alta dirigencia estatal, tuvieran como un punto importante de agenda la modificación de la forma de financiar la política.

La existencia de un proyecto de ley que plantea modificar las reglas sobre el dinero en la vida de los partidos políticos y en la competencia electoral, muestra que hay interés en lograr mayor control, en sectores de la sociedad civil, principalmente de la que está cerca de la cooperación norteamericana. La novedad en algún tiempo más puede estar dada por la consideración y la atención que reciba el actual proyecto de ley por parte del Congreso Nacional, el presidente de la República y los partidos políticos.[1]

La investigación sobre el tema ha seguido un proceso similar. Los artículos específicos sobre el tema han sido escritos en el marco de investigaciones promovidas por la Organización de los Estados Americanos, Internacional IDEA y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, o son ponencias presentadas en un seminario internacional organizado por el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político,[2] o se aborda como subcapítulo en estudios mayores y ahí se agota la corta producción científica sobre el financiamiento de las asociaciones políticas y de las campañas electorales en Paraguay.

## II. Marco jurídico

Calificar el marco jurídico del financiamiento político en Paraguay desde la letra de la ley, nos lleva a las siguientes apreciaciones: *1*) es un sistema basado declarativamente en ofrecer igualdad de oportunidades para la búsqueda de representación política; *2*) es un sistema que regula principalmente la contribución estatal a los partidos y movimientos políticos, que es mixto; *3*) es un sistema que aparentemente establece con-

[1] Proyecto de ley que regula el financiamiento político, presentado al Congreso en diciembre de 2008, al cual se hará referencia en los apartados 6 y 7 de este trabajo.

[2] Grupo conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil y referentes políticos con el objetivo de promover el debate ciudadano en torno a los efectos del dinero en la política, y de impulsar una reforma normativa para mejorar el control del financiamiento de la actividad política. Las acciones y aportes de esta iniciativa ciudadana serán analizados en otras secciones de este documento.

troles desde la institucionalidad estatal pero esos controles son frágiles y de difícil seguimiento para la investigación científica y sobre todo para la opinión pública; *4*) es un sistema que no controla el dinero que circula en las elecciones internas de los partidos y movimientos políticos; *5*) es un sistema que establece penalidades exclusivamente para las agrupaciones que postulan candidaturas, pero no para los candidatos y candidatas y son difíciles de llevar a la práctica; *6*) es un sistema que declarativamente establece topes a los aportes privados pero que permite aportes anónimos.

Este sistema está contenido en un conjunto de instrumentos jurídicos. La ley más relevante para el financiamiento político en Paraguay es la Ley 834/96, Código Electoral. Esta ley determina los tipos de financiamiento público, las condiciones para acceder al mismo, los sujetos que tienen derecho al financiamiento público y las prohibiciones. Establece también la forma de distribuir los aportes y franquicias y las exenciones impositivas, así como las condiciones para el financiamiento privado.

Por su parte la Ley 635/95 que reglamenta la justicia electoral es la que establece cuáles son los órganos de control y la competencia de los mismos, principalmente en lo referente a las funciones de la justicia electoral con respecto a la entrega de los aportes y subsidios y al control de los mismos. Adicionalmente se encuentran disposiciones referidas a la materia que nos ocupa en la Ley 276/94 Orgánica de la Contraloría General de la República, así como en el Código Penal, ya que la Ley Electoral remite a sanciones para determinados hechos punibles establecidos en este cuerpo jurídico, la trasgresión a ciertas normas relativas al financiamiento político.

En Paraguay son legales tanto el financiamiento público directo e indirecto, como el financiamiento privado. Este último está previsto para donaciones realizadas por personas físicas o por personas jurídicas y no deben exceder de 5000 jornales mínimos (artículo 282, Ley 834/96). Está expresamente prohibido que las asociaciones políticas reciban de manera directa o indirecta contribuciones o donaciones de entidades extranjeras, sean éstas gobiernos, fundaciones, personas físicas o cualquier tipo de personas jurídicas, así como de asociaciones sindicales, patronales, gremiales y empresas multinacionales.

El financiamiento público comprende tanto el aporte estatal destinado al funcionamiento de los partidos políticos "que reúnan requisitos de inscripción y reconocimiento" (artículo 71, Ley 834/96), los que también deben estar al día con la presentación de cuentas ante la justicia electo-

ral. El mismo artículo determina que se establezca una partida global en el Presupuesto General de la Nación. El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) distribuye el aporte, cuyo monto es el "15% del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto obtenido en las últimas elecciones para el Congreso" (artículo 72, Ley 834/96). En el caso de las alianzas el aporte es distribuido proporcionalmente al número de bancas que ocupe en el Senado cada partido que formó parte de la alianza.

La ley no establece de manera alguna la forma en la que se utilizará el aporte estatal a los partidos políticos. En la práctica mantiene a la burocracia y a la infraestructura partidaria, además de los congresos partidarios. No ha sido posible determinar la calidad de la rendición de cuentas anual realizada por los partidos políticos a la justicia electoral, ya que no se ha podido acceder a informes al respecto.

El conocimiento público de múltiples irregularidades en el cumplimiento de las disposiciones legales, ni los vacíos detectados, no han sido motivo para que los partidos y movimientos políticos con representación parlamentaria se movilizasen para hacer cambios en la legislación y en la práctica. Antes bien, las propuestas de reforma han venido de sectores de la sociedad civil, a pesar de que no puede decirse que esa conformidad de hecho de los partidos y movimientos políticos se deba a que el Estado paraguayo cumpla a cabalidad con ellos. Por ejemplo, el Código Electoral crea la obligación estatal de entregar el aporte en los primeros 60 días del año. Pero crónicamente eso no es cumplido y según un periodista que dirige la página política de un diario de gran circulación, a finales de 2006 el total de la deuda con las diferentes agrupaciones políticas era de 50 752 773 570 de guaraníes[3] (USD 9 120 65.8) de los cuales lo correspondiente al concepto de aporte ascendía a 7 035 360 154 (USD 1 264 306.5).[4]

Se podría presumir que el desinterés en la deuda podría deberse a que el partido Colorado, en el gobierno desde 1946 hasta agosto de 2008, co-

[3] Ponencia de Oscar Ayala Bogarín en el Seminario Internacional Financiamiento Político y Sistemas Electorales, realizado en Asunción los días 30 y 31 de julio y 1o. de agosto de 2007, organizado por el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político. Publicado en, Grupo Impulsor/GEAM/USAID, *El dinero en la política a debate*, Asunción, diciembre de 2008, página 158.

[4] Calculado según la tasa de cambio promedio de diciembre de 2006: 5564.6 en: *http://www.oanda.com/convert/fxhistory*.

braba el aporte y los demás partidos no, generando así una nueva forma de desigualdad y discriminación política. Sin embargo, diferentes referentes de la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado), han dicho en numerosas ocasiones que la deuda con ese partido en concepto de aporte es de miles de millones de guaraníes.[5] Por lo tanto, no hay por la vía legal un beneficio excepcional, incluso para el partido que estuvo por más de seis décadas en el poder en Paraguay.

Periodistas y congresistas no dudan en suponer que hay un importante flujo de dinero ilegal, incluso vinculado al crimen organizado, hacia partidos políticos paraguayos, especial, pero no únicamente, hacia la ANR.[6] A ello debe sumarse la disconformidad con efectivos sistemas de control y transparencia que se ha expresado.

## III. Sistema de financiamiento

En cuanto al sistema de financiamiento actualmente vigente no se observan variaciones relevantes a lo analizado ya en 1988 por Bareiro[7] y en 2003 por Marchewka.[8] Se mantienen cuestiones relevantes como la ausencia de financiamiento de los partidos políticos paraguayos gracias a las cuotas partidarias o pequeños aportes periódicos por parte de sus afiliados(as).

No debe olvidarse que el paso de los grandes aportes de aristócratas a los partidos que cobraban cuotas de sus integrantes, ha marcado el inicio de los partidos políticos modernos. Fueron los socialistas quienes co-

[5] Ejemplo de ello son las declaraciones de Alberto "Icho" Planás, integrante de la Junta de Gobierno del Partido Colorado el 3 de febrero de 2009 a Radio Ñandutí. Según Planás la deuda por el aporte estatal a la ANR era en ese momento de alrededor de 23 mil millones de guaraníes, y que era una deuda que venía ya de años anteriores.

[6] Ver en Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político. Publicado en, Grupo Impulsor/GEAM/USAID, *El dinero en la política a debate*, Asunción, diciembre de 2008, las ponencias de Oscar Ayala Bogarín, pp. 157-160, Luis Bareiro, pp. 160-165 y la del entonces senador Juan Carlos Ramírez Montalbetti pp.178-192.

[7] Bareiro, Line. 1988. "El financiamiento de los partidos políticos paraguayos", en Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL.

[8] Marchewka, Patricia, "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en el Paraguay", Unidad para la promoción de la democracia-OEA-International IDEA, bajado de *http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/Financiamiento.pdf*, el 15 de enero de 2009.

menzaron con esa práctica, que permitió romper con la dependencia de personas ricas que ponían su dinero en la política.

En Paraguay ningún partido con representación parlamentaria cobra cuota partidaria. El tema tampoco forma parte de los planteamientos del Proyecto de Ley presentado por el Grupo Impulsor (analizado en el punto 7 de este trabajo).

Paraguay tiene legalmente un sistema mixto, con financiamiento público y privado. Tal como se explicó en el apartado anterior, el aporte estatal es el dinero que los partidos políticos reciben anualmente del Presupuesto General de Gastos de la Nación, según los cargos y cantidad de votos obtenidos en las últimas elecciones nacionales (presidenciales y parlamentarias). La segunda contribución estatal es el subsidio electoral que consiste en la devolución de gastos de campaña electoral, también conforme a los cargos y votos obtenidos por los partidos y movimientos políticos.

Aun cuando la ley no fija un umbral para recibir financiamiento, puede considerarse como tal la disposición por la cual es causa de extinción de partidos y movimientos políticos "la no obtención de al menos 1% del total de los votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones generales pluripersonales" (artículo 78, Ley 834/96).

Por lo tanto, en Paraguay se financia tanto el funcionamiento cotidiano de las agrupaciones políticas como las elecciones municipales, departamentales, parlamentarias y presidenciales. Sin embargo, la legislación electoral no determina ni establece condicionamiento de cómo usar el aporte estatal, es decir, cuál es el destino de dicho dinero público. Solamente se exige que se presenten las cuentas al Tribunal Superior de Justicia Electoral.

### 1. *Desembolsos*

En cuanto a los desembolsos, los aportes deben entregarse en los primeros 60 días de cada año (artículo 71, Ley 834/96) y los subsidios 90 días después de la realización de la elección respectiva (artículo 276, Ley 834/96). Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el Estado paraguayo acumula deudas con los partidos y movimientos políticos, en ambos tipos de financiamiento sin mayores consecuencias.

El cálculo del financiamiento se ha establecido en un número de jornales mínimos para actividades diversas no especificadas, por cargo obteni-

do. Así, se calcula que quien ganó la Presidencia y Vicepresidencia de la República, debe recibir 50 000 jornales en concepto de subsidio electoral. Pero no recibe nada quien no ganó el cargo. Diputaciones y senadurías ganadas son compensadas con 2000 jornales, en cambio para las concejalías municipales el subsidio varía según tipo de municipio, oscilando entre 200 y 600 jornales mínimos. Los ejecutivos municipales oscilan entre 6000 y 750 jornales mínimos, en tanto que por cada gobernador(a) electo(a) el partido o movimiento político recibe 500 jornales mínimos.

Ahora bien, los votos obtenidos también hacen merecer un subsidio electoral. El 15% de un jornal mínimo se paga por cada voto válido recibido por los partidos o alianzas electorales para el Congreso Nacional, juntas departamentales o municipales.

El aporte anual debe estar previsto en el Presupuesto General de la Nación. El monto que recibe cada partido es el 15% del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas, por cada voto obtenido en las últimas elecciones parlamentarias. En lo referente a las alianzas electorales, el aporte se distribuye proporcionalmente al número de bancas ocupadas por cada partido que integra la Cámara de Senadores.

El aporte anual debe ser entregado por el Ministerio de Hacienda al Tribunal Superior de Justicia Electoral y éste es el organismo que lo distribuye entre los partidos políticos. Como se ha dicho anteriormente, es también el organismo que recibe las cuentas y está encargado del control del manejo financiero de los partidos políticos.

### 2. *Prohibición de uso del financiamiento público*

El Código Electoral prohíbe absolutamente apoyar con recursos del partido o del Estado a cualquier candidato(a) o movimiento en las internas de los partidos políticos (artículo 64, Ley 834/96). Sin embargo, denuncias hechas por personas de candidaturas "opositoras" a la dirigencia de un partido, sobre la utilización de dinero y bienes partidarios para favorecer a algún sector en pugna, nunca han tenido algún tipo de efecto en las instituciones encargadas del control del dinero público.

Se prohíbe también que cualquier oficina de la administración pública, entes descentralizados, autónomos y autárquicos, empresas de economía mixta y las binacionales e incluso las que prestan servicios a entidades públicas den aportes a cualquier partido, movimiento o alianza electoral. La oposición ha considerado históricamente que esta prohibición del ar-

tículo 282 del Código Electoral ha sido letra muerta y que se han usado sistemáticamente recursos estatales para el partido de gobierno. Es de hacer notar que tales denuncias también se han hecho para quienes han tenido el poder en gobernaciones y municipalidades, no necesariamente del mismo signo político que el gobierno nacional.

### 3. *Regulación de la franja electoral*

El artículo 301 del Código Electoral limita el tiempo y el espacio para la difusión de propaganda electoral, a no más de media página por edición y de cinco minutos por día en radio o televisión. De más está decir que no se dado ningún control efectivo en este sentido.

Es muy interesante la forma de establecer franjas electorales en Paraguay, ya que el Estado exige que los medios de comunicación cedan espacios gratuitos en forma igualitaria a los distintos partidos, movimientos y alianzas que presentan candidaturas. El Estado paraguayo tiene como práctica exigir subsidios a la empresa privada y ello no se limita al terreno electoral sino que se da también, por ejemplo, en la exigencia a las empresas de transporte de cobrar tarifas de menor costo a las personas que forman parte de ciertos grupos poblacionales.

### 4. *Financiamiento privado y prohibiciones*

Cada partido, movimiento o alianza puede recibir legalmente aportes individuales de personas físicas o jurídicas que no excedan de 5000 jornales mínimos. Ciertamente, siempre ha sido difícil realizar el control, pero la iniciativa individual de algunos fiscales y jueces o juezas electorales o de instituciones como la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas, ha llevado simplemente a decisiones legislativas de eliminación de los controles. Como ya se ha señalado antes se eliminó la obligación de declarar el origen de cada aportante privado.

Una de las cuestiones más interesantes es el largo listado de prohibiciones junto a una escasa competencia y fortaleza institucional para realizar el control del dinero privado. El artículo 96 del Código Electoral prohíbe recibir contribuciones de todo tipo de instituciones extranjeras, incluyendo a personas físicas, así como de asociaciones patronales, sindicales, gremiales, de empresas multinacionales.

Esta prohibición también alcanza a las empresas que explotan juegos de azar y también las personas en condición de subordinación, si la empresa o institución realiza el aporte deduciendo de la planilla de sueldos.

No se establece límite al monto de gastos electorales.

### 5. *Uso de recursos públicos*

Las denuncias por el uso de recursos públicos beneficiando al candidato o candidata uninominal o integrante de candidaturas a cargos plurinominales ha sido moneda corriente en Paraguay. Sin embargo, jamás hubo mecanismos que permitiesen corregir tales prácticas corruptas, a pesar de los esfuerzos de algunos(as) fiscales, jueces, juezas e integrantes de tribunales electorales.

El cambio de signo del gobierno en 2008, por primera vez en 62 años, permitió relevar evidencias de utilización de recursos públicos en la campaña de la ANR. No se cuenta aún con sentencias respecto a las denuncias realizadas por los y las titulares de algunos ministerios, entes descentralizados, empresas de capital mixto y empresas binacionales.

## IV. Órganos de control

En Paraguay, el ente público encargado de controlar y verificar la rendición de cuentas de los partidos políticos es el Tribunal Superior de Justicia Electoral,[9] a través de sus órganos respectivos, entre ellos la Auditoría General Interna, la Dirección de Administración y Finanzas y la Fiscalía Electoral[10] que cumplen funciones de control mediante el examen de la documentación, de los libros, estados contables y la emisión de dictámenes. Sin embargo, el proceso específico en el cual intervienen estos órganos, no se encuentra regulado en la normativa electoral ni por reglamento,[11] constituyendo una debilidad del mecanismo legal interno del órgano electoral.

También puede intervenir la Contraloría General de la República, pues legalmente tiene a su cargo el control de la ejecución y la liquidación

[9] Artículo 6o., inciso *o*, Ley 635/1995, que reglamenta la Justicia Electoral.

[10] Artículo 24, inciso *d*, Ley 635/1995, que reglamenta la Justicia Electoral.

[11] Entrevista realizada a Carmelo Caballero, ex fiscal electoral, 15 de enero de 2009.

de los presupuestos de todas las reparticiones del Estado,[12] incluyendo al Tribunal Superior de Justicia Electoral. Ello implica que debe auditar su gestión y verificar la ejecución del presupuesto de este órgano, que incluye el dinero a ser otorgado a los partidos políticos en concepto de subsidio y aporte electoral.

Entre las sanciones aplicables en el sistema electoral paraguayo se encuentran las administrativas (extinción del partido),[13] las pecuniarias (multas)[14] y las penales (pena privativa de libertad).[15] Si bien algunas fiscalías electorales han investigado denuncias[16] relativas al incumplimiento de la normativa electoral en materia de financiamiento durante la campaña electoral de las elecciones de 2008, se desconoce aún de la existencia de sanciones aplicadas como resultado de la investigación de las mismas.[17]

Es posible inferir que la falta de eficacia en el control del financiamiento, tanto público como privado, de los partidos políticos se debe a la inexistencia comprobada de un efectivo análisis y control del financiamiento por parte de los órganos legalmente competentes para ello, especialmente el TSJE, cuyas funciones comprenden tanto el otorgamiento de los subsidios y aportes[18] como el control y la fiscalización patrimonial de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales. En el marco del control que realiza la Justicia Electoral, es preciso que las auditorías llevadas a cabo por ésta institución sobre los estados contables de los par-

[12] Artículo 9o., Ley núm. 276 / 94 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República.

[13] Artículo 78 inciso *h*, Ley 834/1996, Código Electoral.

[14] Artículos 68, 336 y 337. Ley 834/1996, Código Electoral.

[15] Artículos 279, 282 inciso *d*, 321, 330, 325 inciso *e* y 341. Ley 834/1996, Código Electoral.

[16] Una de ellas, radicada por el fiscal electoral de la Capital, Carmelo Caballero, basándose en publicaciones periodísticas respecto al uso del avión de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), para un viaje realizado por la dupla oficialista Blanca Ovelar-Carlos María Santacruz en el marco de la campaña proselitista, a principios de octubre de 2007. Información disponible en: *http://www.abc.com.py/2007-10-26/articulos/367458/uso-del-avion-de-la-ande-sera-penado-con-una-multa y http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/fiscal-electoral-intenta-evitar-que-%e2%80%9ccongelen%e2%80%9d-su-denuncia*

[17] Información acerca de las denuncias presentadas por el Grupo Impulsor para la regulación del financiamiento político en Paraguay, disponible en: *http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/lamentan-inaccion-de-fiscales-ante-delitos-electorales*

[18] Artículo 6o., inciso *p*, Ley 635/1995, Que reglamenta la Justicia Electoral.

tidos políticos, sean realizadas con mayor rigurosidad y de manera más exhaustiva e incluyan la verificación eficaz de los donantes.

También es importante destacar que aún no se ha realizado por parte de la Contraloría General de la República, un control respecto a la gestión y el manejo de los fondos públicos que la Justicia Electoral destina a los partidos políticos. No obstante, la directora general de Administración Central del organismo contralor, ha anunciado que durante el presente año se llevará a cabo una auditoría al Tribunal Superior de Justicia Electoral y es factible que a través de la misma se acceda a informaciones respecto al uso del dinero que el Estado destina a los partidos políticos, ya sea en carácter de aporte o subsidio electoral.[19]

Una de las pocas reformas que ha habido en los últimos años ha sido la eliminación de la facultad de control de las cuentas de inversión del Presupuesto General de la Nación que tenía el Tribunal de Cuentas. Así por Ley 2248 de 2003 se modificó el artículo 30 del Código de Organización Judicial, Ley 879/81. El artículo 30 daba a la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas la función de "control de las cuentas de inversión del Presupuesto General de la Nación, conforme a lo dispuesto en la Constitución". En tanto que el actual artículo 30 dispone que habrá dos salas y que "compete a ambas salas entender, exclusivamente, en los juicios contencioso-administrativos, en las condiciones establecidas por la Ley en la materia". Es decir, se eliminó una instancia de control del financiamiento público, que en su momento exigió a los partidos políticos la presentación de sus rendiciones de cuentas,[20] basándose en que todo ente que recibe fondos del Estado, está obligado a rendir cuentas.

## V. Los montos del financiamiento político

El estado real de las finanzas de los partidos políticos no es tema de conocimiento público en Paraguay, aun cuando, como ya se señalaba anteriormente, la legislación electoral prevé un conjunto de figuras dirigidas a ejercer control y obligar a los partidos políticos a transparentar sus estados y movimientos financieros. Concretamente las normas existentes obligan a los partidos políticos a llevar la contabilidad de los fondos reci-

[19] Información disponible en: *http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/contraloria-auditara-la-justicia-electoral-en-2009*

[20] A.I. núm. 7 del 8 de mayo de 1998, dictado por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala.

bidos, sean estos privados o públicos, a presentar el balance anual de sus operaciones al organismo competente, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, y a rendir cuentas de los gastos de campañas como condición para obtener la subvención pública prevista para este fin (artículos 62, 63, 64, 65, 278, 279, 280, 281, 283, 284, Ley 834/96).

Por lo tanto, de acuerdo a lo que establece la legislación, los partidos políticos deben disponer de información organizada sobre sus finanzas, abarcando aspectos tales como los ingresos y egresos, el origen de los mismos, los montos, el destino y la forma de administración (a través de la bancarización de los fondos recibidos) y de los responsables institucionales encargados de la recepción y manejo de los fondos.

En la práctica muchas de estas disposiciones tienen limitado o nulo cumplimiento, debido a que, al igual que lo que ocurre en otros países de la región, la norma presenta resquicios o vacíos que dan lugar a un cumplimiento laxo y escasas posibilidades de sanción.[21] Esto incluye tanto a los ingresos y egresos destinados a las actividades permanentes de organización y funcionamiento, así como a los recursos movilizados en tiempos de campañas electorales.

Por otra parte, los vacíos en materia de rendición de cuentas en la actual normativa electoral, obviamente conspiran contra la posibilidad de un control efectivo. Uno de ellos es la falta de obligación del organismo electoral y de los partidos políticos de dar conocimiento público de los estados financieros, ingresos y gastos regulares, así como los de las campañas electorales, pues como señala Manuel Carrillo "una cosa es la obligación de rendir informes a alguna autoridad y otra muy distinta es que existan disposiciones expresas para que esa información sea de dominio público".[22]

Es así que la transparencia de las finanzas y la rendición de cuentas (de los fondos y contribuciones recibidas y los gastos ejecutados), aún no han sido asumidas por los actores políticos en general como una práctica de responsabilidad ante el electorado y la ciudadanía. Estos temas tampoco

[21] Navas, Xiomara, 1998, "La financiación electoral: subvenciones y gastos", en Nohlen, Dieter *et al.* (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica-IIDH-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral.

[22] Carrillo, Manuel, 2008, "Financiamiento de la política en América Latina desde una perspectiva comparada", en Geam (ed.), *El dinero en la política a debate. Seminario internacional financiamiento político y sistemas electorales*, Asunción, Geam, p. 31.

han sido incorporados a la agenda política como objeto de regulación tendiente a mejorar el control y la aplicación efectiva de la ley.

Sin embargo, en los últimos cinco años el tema del financiamiento político ha tenido considerable visibilidad pública, principalmente a través de la iniciativa impulsada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil. Esta movilización pública del tema es también expresión de los recurrentes cuestionamientos de actores sociales y de algunas corrientes mediáticas de opinión sobre la pertinencia del financiamiento público de la política, en estrecha asociación con las críticas a la legitimidad de la gestión y a la credibilidad de los actores políticos.

Otro factor de suma relevancia que podría favorecer la movilización de este tema en el debate público es el reciente cambio de signo político en la administración del gobierno, lo que posibilitó el fin de la hegemonía del Partido Colorado en el control del aparato estatal. En este contexto la prensa accedió por primera vez a la información sobre los ingresos y resumen de gastos electorales de los partidos, movimientos políticos y alianzas participantes en las elecciones generales de 2008. Asimismo, algunas agrupaciones políticas, en respuesta al compromiso asumido con una iniciativa de la sociedad civil han puesto a conocimiento del público una síntesis de sus gastos de campaña electoral.

A continuación se presenta la información sobre los fondos y gastos ejecutados por partidos, movimientos políticos y alianzas participantes en las últimas elecciones generales de abril de 2008, elaborada por la Auditoría General de la Justicia Electoral y publicada en un medio de prensa escrita. También se hará referencia a la presentación pública de los gastos electorales realizados por tres de las agrupaciones participantes en dichos comicios, así como también a los gastos en el rubro publicidad, a partir de la información generada por el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político.

## 1. *Elecciones de 2008*

Un hecho inédito relacionado con el acceso a la información del estado financiero de partidos políticos (movimientos políticos y alianzas), es la publicación de información sobre los ingresos y gastos ejecutados por la mayoría de las agrupaciones contendientes en las elecciones generales de abril de 2008. La información publicada en un medio de prensa escrita, sistematizada y fiscalizada por la Auditoría General de la Justicia

Electoral, presenta un cuadro de los fondos reunidos por cada agrupación política, así como de los gastos incurridos durante la campaña electoral. La información publicada sólo presenta un cuadro general de ingresos y gastos y, obviamente, es muy incompleta como para derivar de ella conclusiones sobre la legalidad de los ingresos, como también para juzgar la racionalidad y transparencia de la ejecución de los mismos. Así la información de la tabla 1 muestra que el partido con mayores recursos y gastos en las elecciones pasadas fue la ANR, y que el de menores recursos fue el Partido de la Unidad Popular, mientras que el costo electoral más modesto fue el del Partido Frente Amplio. Se puede observar, asimismo, que algunas agrupaciones han tenido idénticos egresos que ingresos.

La cifra global informa sobre el respaldo económico recibido por cada agrupación política en forma general y permite visualizar quiénes han tenido los mayores gastos, como también mostrar la tendencia en materia de costos de las campañas electorales. Sin embargo, esto no es suficiente para avanzar en materia de fiscalización y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Un control efectivo y una real rendición de cuentas, obviamente, requieren información sobre la identidad de los aportantes y sobre el monto de las contribuciones. Por otra parte, para lograr una apreciación de la racionalidad y transparencia de los gastos, es necesario conocer el detalle de rubros y montos específicos de los mismos, así como la documentación respaldatoria de la información.

La información presentada incluye además una columna que muestra las irregularidades cometidas por las agrupaciones políticas al presentar sus rendiciones de cuenta ante la Justicia Electoral. Puede notarse que las agrupaciones que presentaron la mayor cantidad de gastos sin documentos respaldatorios son aquellas que tradicionalmente desde la oposición han estado cuestionando al saliente partido de gobierno la falta de transparencia en el manejo del dinero público.

Esto sugiere que más allá de transparentar el movimiento financiero de campaña de las agrupaciones políticas participantes en las elecciones, esta publicación poco usual ha puesto énfasis en mostrar las irregularidades en las que incurrieron importantes agrupaciones políticas, ayer férreas opositoras al anterior partido de gobierno, muchas veces desde el discurso de la anticorrupción.

*Tabla 1*
*Síntesis de fondos y gastos de partidos, movimientos políticos y alianzas. Campaña electoral, Elecciones Generales 2008 (en dólares americanos)*[23]

| *Partidos políticos* | *Ingresos (USD)* | *Egresos* | *Sin docs respaldatorios* |
|---|---|---|---|
| ANR - Partido Colorado | 6 045 172 | 6 045 172 | 0 |
| Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) | 4 048 396 | 3 130 608 | 917 788 |
| Unión Nacional de Ciudadanos Éticos | 3 147 822 | 3 147 822 | 0 |
| Partido Demócrata Cristiano | 26 190 | 26 190 | 0 |
| Partido Frente Amplio | 51 163 | 7174 | 43 988 |
| Movimiento al Socialismo | 116 729 | 116 729 | 0 |
| Partido País Solidario | 208 030 | 207 501 | 529 |
| Partido Democrático Progresista | 211 724 | 210 831 | 893 |
| Partido Encuentro Nacional | 222 610 | 203 753 | 18 857 |
| Movimiento Político Tekojoja | 383 045 | 66 215 | 316 830 |
| Partido Patria Querida | 1 117 489 | 411 897 | 705 593 |
| Partido Revolucionario Febrerista | 31 397 | 31 397 | 0 |
| De la Unidad Popular | 25 681 | 25 681 | 0 |
| Alianza Patriótica para el Cambio | 1 063 239 | 650 403 | 412 836 |
| Alianza Patriótica Pte. Hayes | 41 523 | 41 523 | 0 |
| Totales | 16 740 211 | 14 322 896 | 2 417 315 |

Fuente: *abc Color*, 21 de octubre de 2008, disponible en *http://www.abc.com.py/2008-10-21/articulos/461905/partidos-politicos-no-justificaron-millonarios-gastos-de-proselitismo*

## 2. *Incipientes experiencias de rendición de cuentas a la ciudadanía*

Independientemente de la intención de señalar las irregularidades, que por otra parte es obligación de la autoridad, la entrega de información sobre las finanzas electorales de los grupos políticos por parte de la auto-

[23] Equivalencia en dólares americanos, según la tasa de cambio promedio de abril de 2008, calculada en 4 356 50, tomada de: *http://www.oanda.com/convert/fxhistory.*

ridad electoral, mencionada en el apartado anterior, puede tener el valor de los primeros pasos de una práctica no usual en el país, sobre todo en momentos en que el Congreso se está iniciando el tratamiento del mencionado proyecto de ley sobre regulación del financiamiento político, una de cuyas innovaciones es la publicidad de las finanzas de las agrupaciones políticas, sean estas de funcionamiento regular o de campañas electorales.

Otra iniciativa de rendición de cuentas a la ciudadanía fue el acuerdo suscrito entre algunas agrupaciones políticas participantes en las elecciones de 2008 y la organización Transparencia Paraguay. Mediante este acuerdo las agrupaciones firmantes dieron a conocer en un acto público[24] luego de un mes de los comicios información global sobre los gastos de sus campañas electorales. Estas fueron: la Alianza Patriótica para el Cambio (APC, con 4 632 000 000 Gs., equivalente a USD 1 063 239[25] de gastos de campaña); el movimiento Teta Pyahu (con 73 500 000, o USD 16 871), y el Partido Humanista (con 13 000 000 Gs., USD 2984). Otras agrupaciones políticas, incluso de mayor caudal electoral, han eludido participar en esta iniciativa.

### 3. *Publicidad en televisión*

Uno de los rubros más onerosos de las campañas electorales y que contribuye considerablemente al aumento de los costos de campaña es la publicidad en los medios de comunicación. Los costos relevados mediante el monitoreo de medios, particularmente de la televisión abierta en el área metropolitana de la ciudad de Asunción, generados por la iniciativa del Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político,[26] revelan que la agrupación que ha tenido mayor inversión en este rubro fue la

[24] Información sobre el acto público de rendición de cuentas a la ciudadanía disponible en *http://www.financiamientopolitico.org.py*, según la tasa de cambio promedio del mes de abril de 2008, calculada en 4356.50, tomada de: *http://www.oanda.com/convert/fxhistory*.

[25] Cálculo según tasa de cambio promedio del mes de abril de 2008, tomada de según la tasa de cambio promedio del mes de abril de 2008, calculada en 4356.50, tomada de *http://www.oanda.com/convert/fxhistory*.

[26] Actividad realizada por la firma Ibope para el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, disponible en: *http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/anr-y-unace-encabezan-gastos-de-propaganda-politica-en-diarios-y-tv*.

ANR, seguida del UNACE, mientras el tercer lugar ocupa la candidatura de Fernando Lugo (quien resultó ganador de estos comicios). A nivel de las elecciones partidarias internas para las candidaturas de las elecciones generales (realizadas entre diciembre de 2007 y enero de 2008), el monto de la inversión está asociado con el mayor o menor grado de competencia interna dentro de estos partidos,[27] es decir a mayor competitividad interna mayor inversión en este rubro.

*Tabla 2*
*Gastos de partidos políticos en publicidad televisiva.*
*Elecciones internas partidarias y generales 2008*

| *Partidos* | *Internas* | *Generales* | *Total* |
|---|---|---|---|
| ANR | 3 759 312 500 | 5 077 618 000 | 8 836 930 500 |
| UNACE | 696 000 | 3 712 745 000 | 3 713 441 000 |
| PLRA | 1 560 924 000 | 1 811 698 500 | 3 372 622 500 |
| Lugo | | 1 907 909 500 | 1 907 909 500 |
| PPQ | 618 643 000 | 1 278 417 500 | 1 897 060 500 |

Fuente: *http://www.financiamientopolitico.org.py*.

En lo que va del periodo de construcción democrática la rendición de cuentas a la ciudadanía no ha sido una práctica de los partidos políticos ni de la actividad política en Paraguay. Sólo ocasionalmente, y a través de la intermediación de una fiscalía electoral, la sociedad civil ha podido tener acceso a información parcial de las finanzas partidarias.

Algunos factores asociados a la falta de rendición de cuentas son la ausencia de normas legales y mecanismos institucionales sobre la publicidad de los ingresos y los gastos de campaña de las agrupaciones políticas. Por lo tanto, el caso de la pionera entrega del resumen financiero de campaña de las diferentes agrupaciones políticas, mencionado en esta sección, puede no pasar de ser un hecho aislado, o bien puede ser precedente para la incidencia y la promoción de una mayor transparencia respecto a la relación entre dinero y política.

[27] Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, disponible en *http://www.financiamientopolitico.org.py*.

## VI. El financiamiento de la política en el debate público

Durante los años que lleva el proceso de construcción democrática en Paraguay, la problemática del financiamiento de la política no ha sido tema de interés de los actores políticos, al menos de aquellos con capacidad real de impulsar reformas necesarias, tanto para mejorar el control del uso del dinero en la actividad política como para asegurar la igualdad de oportunidades en la competencia política.[28] No obstante, la misma ha sido tematizada en forma intermitente desde corrientes mediáticas de opinión, como también desde voces e iniciativas de organizaciones de la sociedad civil.

### 1. *Acciones desde la sociedad civil*

Es así que en los últimos cinco años el financiamiento político ha cobrado visibilidad en el debate público de manera más o menos sostenida. Inicialmente, en 2005 fue incorporado a la agenda de trabajo de dos organizaciones de la sociedad civil[29] y posteriormente, más allá del tiempo de gestión del proyecto, tuvo continuidad a través de la conformación del Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político,[30] y de las acciones promovidas por el mismo.

El tema también ha hecho eco en espacios de opinión abiertos en los medios de comunicación, en parte por el impulso de este grupo y en parte debido al rechazo del financiamiento público de la política por parte de actores sociales, ligada a la percepción de la entrada del dinero ilegal en la política, a los hechos de corrupción e impunidad y a la cuestionada calidad de la gestión política.

El Grupo Impulsor dio continuidad al proceso de debate iniciado en 2005, a través de la promoción de numerosos espacios de discusión con

[28] Transparencia Internacional, *El control ciudadano del financiamiento político. Una guía práctica sobre experiencias y desafíos*, disponible en: *http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/control_ciudadano_2007[1].pdf*.

[29] Las organizaciones que inicialmente movilizaron el tema en el año 2005, a través de un proyecto de promoción del debate y de gestación de una propuesta legislativa fueron Transparencia Internacional-Paraguay y Alter Vida, tomando posteriormente el espacio de esta última una nueva organización conocida por sus siglas como GEAM.

[30] Entrevista a Nilda Cuevas, integrante del Grupo Impulsor, 29 de diciembre de 2008.

diferentes sectores de la sociedad, como comisiones vecinales, contralorías ciudadanas, referentes de partidos políticos, jueces y fiscales, universidades y medios de comunicación social. Este proceso cristalizó posteriormente en la propuesta legislativa[31] ingresada a la Cámara de Diputados en diciembre de 2008, que será descrita en el siguiente apartado.

La puesta del tema en el debate público ha sido, por lo tanto, un proceso impulsado por los actores sociales, quienes han movilizado el tema, han promovido la instalación de una corriente de opinión y la articulación de ideas para la formulación la propuesta legislativa presentada al Congreso.

### 2. *Otros antecedentes*

Un caso concreto, que representa un antecedente cercano de incorporación de la problemática del financiamiento político en la agenda legislativa, fue el proyecto de ley presentado por un diputado de la ANR en febrero de 2005.[32] Inspirada en la ley argentina de 2002,[33] la misma introducía figuras de probada efectividad para la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, viniendo de los márgenes de las estructuras de poder partidario, esta propuesta no tuvo el peso político necesario para avanzar en el proceso legislativo.

Otro antecedente de propuesta de reforma electoral, fue la formulada desde la perspectiva de igualdad de género promovida por la Red de Mujeres Políticas, organización interpartidaria integrada por mujeres de diferentes partidos políticos, con apoyo de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).[34] Esta iniciativa introducía, junto con mecanismos referidos a otros aspectos del sistema electoral, una regulación

[31] Ver la propuesta y la agenda de actividades desarrollada por el Grupo Impulsor en: *http://www.financiamientopolitico.org.py/V2/se-presento-proyecto-de-ley-para-la-regulacion-del-financiamiento-politico*.

[32] El proyecto de Ley fue presentado por el entonces diputado Edmundo Rolón, integrante de una corriente interna del Partido Colorado ubicada en los márgenes del poder partidario.

[33] Reformada nuevamente en 2006 por exceso de transparencia. Para una referencia a este proceso ver la ponencia de Delia Ferreira Rubio, en Grupo Impulsor/GEAM/USAID, *El dinero en la política a debate*, Asunción, 2008, pp. 47-57.

[34] Una descripción de esta propuesta está disponible en: *http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=41*.

dirigida a promover igualdad de oportunidades para las mujeres en la política desde la perspectiva del financiamiento de la actividad política, específicamente del financiamiento público. La propuesta que fue presentada por esta Red a la Comisión Bicameral de Reforma Electoral en 1999, incluía la reglamentación del uso del 10% del dinero público para fortalecer a los organismos de la mujer de los partidos políticos, para la capacitación política de sus afiliadas, así como para mejorar las oportunidades de las mujeres en los procesos electorales.

### 3. *Los temas del debate*

Como señalábamos anteriormente, la problemática del financiamiento político ha cobrado visibilidad pública sólo muy recientemente, a pesar del reconocimiento generalizado del uso prebendario del dinero durante los procesos electorales de la transición democrática y de su instrumentación para alimentar a las clientelas políticas.[35] El creciente costo de las campañas electorales, así como la distorsión que el dinero sin control introduce en los procesos democráticos, percibida por la opinión pública, han contribuido a iniciar el debate por parte de la sociedad civil.

El tema también ha resonado en los medios de comunicación, particularmente en tiempos electorales y/o en el momento de discusión del presupuesto general de gastos de la nación, coyuntura en la que por lo general la sociedad civil hace visible y cuestiona el modo en que se distribuyen los recursos públicos. Por lo general, el tema puesto en los medios expresa y retroalimenta una actitud de rechazo de la opinión pública al financiamiento de la política, particularmente del financiamiento público, presentado como despilfarro y expresión de irresponsabilidad política frente a las ingentes necesidades emergentes de la pobreza y de la precariedad de los servicios públicos. Este rechazo también ha estado muy asociado con el descrédito en que han caído muchas figuras de la política en el ejercicio del poder.

Las organizaciones de la sociedad civil que se han apropiado del tema, lo han abordado desde dos estrategias: la promoción del debate ciudada-

[35] Transparencia Internacional, *El control ciudadano del financiamiento político. Una guía práctica sobre experiencias y desafíos*, disponible en: *http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/control_ciudadano_2007[1].pdf*.

no y la formulación de una propuesta legislativa para mejorar el control del financiamiento político.

Respecto a la primera, el interés ha sido instalar el debate y llamar la atención ciudadana sobre los vínculos entre el dinero y la política, y generar conciencia sobre la distorsión que éste provoca en el sistema democrático. Con relación a la segunda estrategia, el Grupo Impulsor ha tomado postura por la creación de una nueva ley, por fuera de la actual ley electoral. Esta postura muestra una diferencia con la mayoría de los actores políticos, quienes en su momento fueron partidarios de reformar sólo algunos artículos del actual Código Electoral. No obstante, cabe señalar que algunos de los que inicialmente se adhirieron a la primera postura, actualmente han comprometido su apoyo a la propuesta legislativa, hoy convertida en proyecto de ley e incorporada como tal en el proceso legislativo.

El debate promovido por el Grupo Impulsor fue desarrollado en torno a tres ejes temáticos:

*a)* Transparencia y rendición de cuentas.
*b)* Democracia (ampliación de la misma, fortalecimiento del principio de igualdad, regulaciones para crear equidad).
*c)* Acceso a la información.

Estos temas fueron a su vez los ejes conceptuales que estructuraron la propuesta de ley. El análisis de la legislación comparada y los temas emergentes de los talleres, páneles de discusión y seminarios desarrollados con los diferentes grupos sociales y referentes políticos, aportaron elementos para precisar y enriquecer la propuesta formulada.

## 4. *Producción de información y conocimiento sobre la problemática del financiamiento político*

La producción de conocimiento es uno de los déficits de la universidad en el país. En general, en ella la investigación no forma parte de la actividad académica; tampoco existen publicaciones ni una comunidad académica que discute los trabajos producidos. En el campo de las ciencias sociales el conocimiento se ha producido desde los centros de estudio de organizaciones no gubernamentales, impulsado por el compromiso con la democracia de sus referentes, intelectuales y activistas sociales.

En lo que respecta a la problemática del financiamiento político, el conocimiento producido sobre el mismo ha sido escaso y esporádico y por lo general, como se indicaba al inicio de este trabajo, ha sido realizado como parte de la agenda de trabajo de algunos centros de estudio existentes en el país, o a solicitud de organizaciones internacionales, y con apoyo de la cooperación internacional. En ello juega no sólo la situación de contexto descrita anteriormente, sino también el hecho de que el acceso a la información sobre el estado financiero de los partidos hasta el momento ha sido difícil de obtener y, cuando eventualmente se accede a ellos, la información es incompleta y está organizada en categorías tan disímiles que se hace difícil un análisis comparativo entre partidos. Por lo tanto, la producción existente es escasa y su elaboración está condicionada no sólo por las dificultades de acceso a la información fiable sobre el tema, sino también por el casi inexistente espacio académico, así como por los limitados recursos financieros para la investigación.

## VII. Una reforma en curso

El 17 de diciembre de 2008 el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, presentó a la Cámara de Diputados un anteproyecto de ley, producto de varios años de promoción del debate sobre el tema y de elaboración participativa. El anteproyecto fue apoyado por unas 6000 firmas recolectadas durante la campaña "Mira quién paga".

El anteproyecto no tomó el curso de una iniciativa ciudadana. El mismo se convirtió en proyecto de ley al presentarse oficialmente como propio por las diputadas Desirée Masi del Partido Democrático Progresista (PDP) y Aida Robles del Movimiento Popular Tekojoja, y los diputados Sebastián Acha del Partido Patria Querida (PPQ) y Salyn Buzarquis del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y actual presidente de la Cámara de Diputados.

Los partidos que han tomado el financiamiento como tema de interés, incluyendo el compromiso de apoyar la propuesta legislativa, son algunas de las agrupaciones más nuevas y pequeñas y, en la mayoría de los casos, con prácticas políticas no tradicionales. Como se menciona en el párrafo anterior, estos han tomado como suya la propuesta del Grupo Impulsor con el compromiso de apoyarlo en el proceso parlamentario recientemente iniciado. El proyecto cuenta también con apoyo del actual presidente de la Cámara de Diputados, el diputado Salyn Buzarquiz del PLRA, aun-

que no se conoce la postura actual de su partido respecto al tema ni al proyecto de ley. Cabe recordar que el PLRA, junto con el Partido Colorado, son los dos partidos tradicionales y con mayor caudal electoral que no han tomado parte del debate y los que, obviamente, no incorporaron esta problemática en su agenda institucional. No obstante, durante el proceso descrito en este trabajo hubo referentes de estos partidos políticos que en el Congreso han incorporado el tema en su agenda de trabajo, dándole soporte desde la función legislativa, sin que ello haya representado la postura de sus partidos.

No se cuenta aún con dictámenes de comisiones acerca del proyecto. Es de hacer notar que aun cuando fue firmado por diputados(as) de cuatro partidos, dos de ellas son únicas representantes de sus agrupaciones. Ningún diputado(a) de la ANR, que cuenta con la mayor bancada de la Cámara de Diputados, ni de la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), la tercera bancada cuantitativamente, firmó el proyecto de ley.

El seguimiento al curso que siga este proyecto en el Congreso Nacional es, sin lugar a dudas, una de las tareas más importantes de la investigación sobre la regulación legal del financiamiento de la política en Paraguay.

### 1. *Aportes del proyecto de ley*

La propuesta constituye un aporte relevante para aumentar los controles y la transparencia de financiamiento político en Paraguay. Amplía los sujetos, introduce nuevas obligaciones, perfecciona los mecanismos y trata de hacer factibles las sanciones a las trasgresiones de las normas.

El mismo está dividido en tres capítulos y tiene 62 artículos. El capítulo de disposiciones generales trata sobre el patrimonio y la contabilidad obligatoria, el control del financiamiento y disposiciones sobre las campañas electorales. El segundo capítulo aborda el aporte anual del Estado a los partidos políticos, el aporte estatal a las campañas electorales y el financiamiento privado de los partidos y movimientos políticos y candidatos. El tercer capítulo trata sobre faltas electorales, sanciones y las disposiciones finales y transitorias.

Como se señalaba anteriormente, tres son los ejes conceptuales que estructuraron la elaboración del actual proyecto de ley: transparencia y rendición de cuentas, democracia y acceso a la información.

### 2. *Transparencia y rendición de cuentas*

Bajo el concepto de transparencia y rendición de cuentas se formularon diversos dispositivos legales para posibilitar el control y la fiscalización del manejo financiero de la actividad política, tanto en lo que respecta al financiamiento público como al privado.

Un primer aspecto considerado fue la ampliación del ámbito de aplicación de la ley, extendiéndolo a las elecciones internas de los partidos políticos y a las finanzas movilizadas por candidatas y candidatos en cualquier tipo de elección. Por otra parte, se ajustaron los límites y prohibiciones sobre el origen y monto de los aportes, prohibiendo taxativamente el anonimato de las contribuciones.

Asimismo, se han formulado disposiciones para facilitar la rendición de cuentas y mejorar la capacidad efectiva de fiscalización, lo que incluye una formulación clara de los procedimientos administrativos y contables a ser realizados para transparentar las cuentas.

Otro aspecto de la propuesta refiere al mejoramiento del régimen de sanciones aplicable a candidatos y candidatas, a las agrupaciones políticas y a los medios de comunicación, para casos de incumplimiento de la ley, donde ejecutar la sanción implica, en parte, la pérdida del derecho a recibir el financiamiento público, o la pérdida temporal de los derechos políticos.

Por otra parte, se establece con mayor claridad la autoridad que deberá ejercer el control externo sobre la actividad financiera de las agrupaciones políticas, sus competencias y procedimientos institucionales. Se introduce además una formulación que establece, taxativamente, la competencia de la Contraloría General de la República en el control de los fondos públicos aplicados a la actividad política, en concordancia con lo que establece la Constitución Nacional (artículos 281 y 283) y la Carta Orgánica de la institución (artículo 9o.).

### 3. *Principio democrático de igualdad*

La igualdad de oportunidades como uno de los principios que sustentan el financiamiento de la actividad política y su regulación por parte del Estado, es otro aspecto que se ha buscado fortalecer. Atendiendo a este principio la propuesta de ley introduce disposiciones para:

— Una regulación más justa del acceso y distribución de espacios publicitarios en los medios de comunicación, con base en dos criterios de distribución: igualdad y proporcionalidad (a los votos obtenidos en el Congreso).
— La exclusividad de la compra de espacios publicitarios por parte de la autoridad electoral (el TSJE), junto con la prohibición a los partidos de contratar con los medios de comunicación. Mediante esta disposición se elimina la obligación, actualmente vigente en la legislación electoral, de los medios de comunicación de donar un porcentaje de sus espacios publicitarios para publicidad de las agrupaciones políticas durante las campañas electorales. Se establece que la distribución será realizada por la Justicia Electoral, de acuerdo con criterios de igualdad (un porcentaje distribuido en forma igualitaria entre todas las agrupaciones que presenten candidaturas) y proporcionalidad (un porcentaje distribuido entre las agrupaciones políticas representadas en el Congreso conforme al número de bancas obtenido).

Esta regulación busca crear condiciones más equitativas de acceso para las agrupaciones pequeñas, a las cuales la falta de recursos, por lo general, les juega en contra de las oportunidades.

Otras regulaciones planteadas con base en el principio de igualdad son:

— El uso de un porcentaje del dinero público recibido en concepto de aporte anual, para la promoción de las organizaciones de mujeres y de la juventud.
— La inversión de un porcentaje del aporte anual en actividades de educación cívica, así como un monto de apoyo a los organismos de base de los partidos.

### 4. *Acceso a la información*

Este eje temático, estrechamente interrelacionado con los anteriores, sustenta la idea de dar conocimiento público a los estados financieros de los partidos políticos y de las candidaturas por ellos presentadas en todo tipo de elecciones, incluyendo las internas de las agrupaciones políticas. A la obligación de la autoridad electoral de dar a conocer esta informa-

ción, se agrega el derecho de cualquier persona de solicitarla y obtenerla. Esto abre la posibilidad de la participación ciudadana en el control del financiamiento político, así como de vigilancia de la calidad de los procesos de toma decisión y de ejercicio del poder político.

## VIII. Conclusiones

El principal argumento en Paraguay para que exista contribución estatal, incluso monetaria a los partidos políticos y a los movimientos políticos y las alianzas electorales ha sido dar igualdad de oportunidades.

Sin embargo, más allá de la declaración formal, la no existencia de dispositivos legales más específicos y claramente formulados, así como la débil capacidad institucional para un control efectivo a la recaudación de fondos privados y la utilización ilegal de recursos públicos, han hecho que en la práctica no exista ni remotamente tal igualdad.

Los controles establecidos, las prohibiciones y sanciones hasta el momento son inocuos. Cada cual recauda todo lo que puede y lo gasta sin mayores controles.

Esto se mantiene así, aun cuando importantes personalidades han denunciado la existencia de vínculos entre la política, el sostenimiento de agrupaciones políticas y campañas electorales, con el crimen organizado.

Por su parte, ni la dirigencia política, ni las y los congresistas, en términos generales, tienen mayor interés en modificar la regulación del financiamiento de la política en Paraguay. Se debe rescatar que hay excepciones, pero que no han tenido peso suficiente ni siquiera para que sus propios partidos prioricen liderar un nuevo pacto sobre el financiamiento.

En los últimos cinco años, sin embargo, el tema se ha hecho visible en el debate público, a instancias de iniciativas de organizaciones de la sociedad civil. Es así que la más importante iniciativa desarrollada desde 2005 ha sido la del Grupo Impulsor por la Regulación del Financiamiento Político, que desarrolló la campaña "Mira quién paga" y preparó un anteproyecto de ley. Dicha iniciativa está compuesta por 23 ONG's y organizaciones sociales y cuenta con apoyo financiero de la cooperación estatal estadounidense.

El anteproyecto de ley preparado por el Grupo Impulsor contiene disposiciones que pueden hacer más transparente el financiamiento de la política en Paraguay y actualmente ya es un proyecto de ley pues fue asu-

mido por dos diputadas y dos diputados, de cuatro partidos políticos que integran la Cámara de Diputados.

El proyecto de ley no tiene aún ningún dictamen de comisión y todavía no se sabe sobre las posibilidades reales de aprobación. De todas maneras, hasta el momento no hay indicios de que el mismo pudiera ser tomado como prioridad de los grandes partidos políticos del país.

# EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PERÚ

Fernando Tuesta Soldevilla

Sumario: I. *Características principales del sistema de financiamiento peruano*. II. *Un doble financiamiento público. III. Financiamiento privado*. IV. *Regulación sobre los medios de comunicación*. V. *Publicidad contratada*. VI. *La verificación y control externo*. VI. *Anotaciones finales*. VII. *Bibliografía*.

El financiamiento de los partidos ha sido siempre la caja negra de la política. La historia muestra cómo en la azarosa vida de los partidos, el tema del financiamiento tuvo una importancia especial, aun cuando era un tema de secreto de Estado, circunscrito a la órbita de la dirigencia. Por lo demás, el financiamiento era mayormente generado con las contribuciones de sus miembros y, en algunos casos, negocios menores.

En las dos últimas décadas, los continuos procesos electorales, la mayor competencia y la centralidad de la campaña en los medios, ha hecho que los costos de la actividad política se incrementen sustantivamente. En concreto, las campañas son más frecuentes y costosas. En sentido contrario, las militancias y sus aportes económicos han disminuido en los partidos. Estos, a su vez, han perdido mucho crédito público y son más sensibles a la presión de la opinión pública.

En la región, si las normas específicas sobre los partidos políticos se han multiplicado en las últimas décadas, las referidas al financiamiento son mucho más recientes. Una de ellas, la peruana, tuvo la virtud de discutirse en un plazo extenso e inmediatamente posterior al inicio del periodo parlamentario 2001-2006. La Ley de Partidos Políticos fue promulgada el 1o. de noviembre de 2003. Como toda norma, es perfectible, pero su aporte inicial es que incursiona en campos antes intocados de la vida

partidaria. Su debilidad ha sido ser sensible a las presiones de la opinión pública, no siempre compañera de las mejores respuestas y soluciones.

En este contexto, el presente artículo busca ofrecer una visión general de la norma peruana sobre el financiamiento de los partidos políticos y una evaluación de su aplicación reciente.

## I. Características principales del sistema de financiamiento peruano

La regulación jurídica de los partidos a través de la Ley de Partidos Políticos (LPP, núm. 28094), tiene un diseño institucional que apuesta por un formato de financiamiento mixto. En consecuencia, la norma prevé la posibilidad de que los partidos reciban financiamiento público (directo e indirecto) y privado. Cada una de estas formas tiene una regulación específica orientada a fomentar el fortalecimiento institucional de los partidos y la transparencia en el manejo de los recursos.

En esa dirección —combinación de financiamiento público y privado— se han encaminado la mayoría de países latinoamericanos, que lo han consagrado a nivel normativo, como son los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Tan solo en Venezuela y Bolivia se encuentra prohibido el financiamiento público de la actividad política por mandato de la Constitución.

No obstante lo señalado, en Perú el financiamiento de los partidos políticos proviene fundamentalmente de aportes privados, y el que corresponde al financiamiento público es básicamente indirecto, como veremos más adelante.

Asimismo, la LPP ha determinado la existencia de un organismo fiscalizador o de control de las finanzas partidarias, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), organismo constitucionalmente autónomo, responsable de manera exclusiva de la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

Al marco normativo señalado se le suma el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, expedido por la ONPE.[1] Ambos constituyen el marco legal que se aplicó a las elecciones de 2006,

[1] Resolución Jefatural núm. 060-2005-J-ONPE.

manifestándose serios problemas de vacíos que no permitieron alcanzar el objetivo para el que fueron propuestas.

La LPP, detallista en muchos artículos, lo es de manera particular en la creación de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), al interior de la ONPE, no permitiendo que ésta adecue de la mejor manera una nueva unidad orgánica en su organigrama funcional. Esta ley ha sido reglamentada por la ONPE, donde se establecen normas que regulan la asignación del financiamiento público directo e indirecto, la recepción, registro, límites y prohibiciones del financiamiento privado. Asimismo, el control sobre los gastos financiados con recursos provenientes del financiamiento público y extranjero, de los gastos en campañas electorales, especialmente del gasto en publicidad electoral; de la actuación de la tesorería y el tesorero partidario; del alcance de las obligaciones de información sobre sus cuentas de ingresos y gastos, los procedimientos de verificación y control externos de la actividad económico financiera del partido, y las infracciones que acarrean sanción y los procedimientos para imponer dichas sanciones.

## II. Un doble financiamiento público

No está de más recordar que tras la modalidad del financiamiento público subyace la idea del fortalecimiento de la institucionalidad de los partidos políticos, además de disminuir la intervención o injerencia de intereses particulares en sus funciones. También se busca promover la equidad en la competencia electoral entre los partidos, al establecer el financiamiento público, en principio, directo como indirecto.

### 1. *El discutido financiamiento público directo*

En Perú el financiamiento público directo ha sido —como en otros países— materia de una discusión apasionada, como equivocada. El desprestigio de los partidos políticos y el Parlamento ha sido la base de apoyo para quienes se oponen a este aporte financiero, a tal punto que la propia ley estuvo en riesgo de ser aprobada, por lo que fue votada por partes, correspondiendo al articulado sobre financiamiento público la que más baja votación favorable tuvo.

Fueron, en gran parte, los medios de comunicación quienes no sólo canalizaron la opinión, sino que alentaron la eliminación del financiamiento público. El debate no se tradujo en un intento por conocer de dónde provendrían los fondos, si éstos son básicamente privados y qué riesgos se contraería si así fuera. El impacto ha sido un financiamiento público de montos pequeños y condicionados al presupuesto.

El financiamiento público directo que el Estado asigna a los partidos, con representación en el Congreso, está dirigido a su funcionamiento permanente, no se financia ningún tipo de campaña electoral. Salvo el caso de la franja electoral, en la que el Estado proporciona a los partidos políticos un espacio libre en medios de comunicación públicos durante la campaña electoral, siendo en todo caso financiamiento público, pero indirecto.

Como se recuerda, el financiamiento público directo es la entrega de dinero que hace el Estado a los partidos políticos para que los destinen a determinadas actividades previamente establecidas en su normatividad interna. Entre ellas se encuentran el financiamiento para campañas electorales, funcionamiento partidario, para realizar actividades de capacitación e investigación, entre otras. Tal como lo contempla la ley, el financiamiento público directo se asigna para los gastos ordinarios, capacitación e investigación de los partidos políticos, por lo tanto no se habla específicamente de financiamiento público para procesos de democracia interna. Estas distintas modalidades de financiamiento no son excluyentes, como lo muestran varios países de la región en los que se contemplan más de uno. La pregunta es qué cosa se puede financiar y cuándo se financia.

### A. *Condiciones para acceder al financiamiento*

En Perú el financiamiento público directo lo reconoce el artículo 29, al destinar el Estado el 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)[2] por cada *voto emitido* para el Congreso, en la última elección general. La norma peruana se inclina por un financiamiento posterior, es decir, una vez producida la elección. Por ese motivo, el referente para todo cálculo

[2] La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, etcétera. Para 2006 la UIT es de 3400 nuevos soles.

es el resultado de la elección general anterior, como por ejemplo la del 9 de abril de 2006, fecha en la que se llevaron a cabo elecciones para elegir presidente y Congreso de la República. En esa medida, la norma no tiene el propósito de financiar la campaña electoral, sino solventar el funcionamiento posterior del partido político.

Pero la LPP establece además una modalidad restrictiva, pues la condición esencial para acceder a este tipo de financiamiento es que los partidos hayan obtenido representación en el Congreso. Sin embargo, la LPP fue modificada a finales de 2005, introduciéndose el umbral de representación como mecanismo para acceder al reparto de escaños. La norma indicaba que ingresaban al reparto de escaños aquellos partidos que hayan obtenido 4% del total de los votos válidos al Congreso o cinco escaños. Debido a esta doble posibilidad, tal como lo muestra el Cuadro 1, Perú Posible y Restauración Nacional, lograron ingresar al Congreso gracias a que superaron el 4%, a pesar de que sólo consiguieron 2 escaños cada partido. Hecho significativo, pues con ese número de representantes no pudieron constituir una bancada parlamentaria propia, cuyo número mínimo es de seis miembros.[3]

*Cuadro 1*
*Elecciones al Congreso en 2006: escaños y votos obtenidos*

| | *Escaños* | *% escaños* | *Votos válidos* | *% votos válidos* | *% votos válidos recalculados* |
|---|---|---|---|---|---|
| Unión por el Perú (UPP) | 45 | 37.5% | 2 274 797 | 21.1% | 24.7% |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 36 | 30.0% | 2 213 623 | 20.6% | 24.1% |
| Unidad Nacional (UN) | 17 | 14.2% | 1 648 717 | 15.3% | 17.9% |
| Alianza por el Futuro (AF) | 13 | 10.8% | 1 408 069 | 13.1% | 15.3% |
| Frente de Centro (FC) | 5 | 4.2% | 760 261 | 7.1% | 8.3% |
| Perú Posible (PP) | 2 | 1.7% | 441 462 | 4.1% | 4.8% |
| Restauración Nacional (RN) | 2 | 1.7% | 432 209 | 4.0% | 4.7% |
| Otros | 0 | 0% | 1 574 185 | 14.6% | ---- |
| TOTAL* | 120 | 100% | 10 753 323 | 100% | 100% |

* Los votos emitidos ascienden a 14 624 880.
Fuente: ONPE.

[3] Para un estudio de las bancadas parlamentarias véase Campos, Milagros, *Las bancadas parlamentarias*, tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política, PUCP, septiembre de 2009.

De un total de 24 partidos[4] que presentaron candidatos al Congreso de la República tan solo siete alcanzaron representación parlamentaria y, por lo tanto, se encontraban en condiciones de recibir financiamiento público directo. Al inclinarse la norma por calcular el porcentaje de los votos y no de los escaños —como lo hacen otras normas—, el resultado es que algunos partidos podrían recibir más y otros menos dinero, en la medida en que existe una desproporción entre el porcentaje de los votos obtenidos y el porcentaje de los escaños asignados, como consecuencia de nuestro sistema electoral.

### B. *El problema del monto y forma de distribución del financiamiento público*

De acuerdo a lo señalado en el artículo 29 de la LPP el Estado debería destinar el 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)[5] por cada *voto emitido.* La ley utiliza un término erróneo, pues los votos emitidos constituyen la suma de los votos válidos (los que son dirigidos a los partidos), más los votos nulos y en blanco, no pudiendo compensar económicamente a los partidos con una referencia en la que aparecen votos inválidos (nulos y blancos). En concreto, de acuerdo con los resultados de las elecciones parlamentarias 2006, los *votos emitidos* sumaron 14 624 880, considerando que el 0.1% de una UIT de aquel año era de S/. 3.4 nuevos soles, el monto a distribuir, entre los partidos, ascendía a $ 15 072 179 dólares.[6]

Si, por el contrario, se asume que la LPP al señalar *votos emitidos,* quiere referirse a *votos válidos*, de acuerdo con la definición (errónea) que se hace en la Ley Orgánica de Elecciones,[7] la cifra sería 10 753 323[8]

[4] Participaron 19 partidos y cinco alianzas de partidos. En adelante se hará referencia al proceso electoral de 2006, por tratarse del último proceso electoral general. De la misma manera, todos los cálculos se realizarán sobre la conversión de la moneda de 2006.

[5] La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, etcétera. Para 2006 la UIT es de 3400 nuevos soles.

[6] El equivalente a S/ 49 738 192 nuevos soles. En adelante la conversión estará calculada $1 dólar = S/ 3.3 nuevo soles.

[7] Artículo 287 de la Ley núm. 26860, Orgánica de Elecciones.

[8] De acuerdo a los resultados oficiales de la ONPE los votos en blanco fueron 1 682 728 y los votos nulos 2 188 789, casi una cuarta parte del total de los votos emitidos.

votos y, por tanto, el monto a distribuir entre los partidos que *alcanzaron* representación parlamentaria, sería de $ 11 079 181 dólares. De esta manera, la diferencia entre esta cifra y la anterior, es de aproximadamente 4 millones de dólares, siendo la segunda la correcta.

No obstante lo señalado, en abril de 2007, la ONPE definió por vía reglamentaria que los votos emitidos son el resultado de la suma de los votos válidos, más los votos nulos o viciados, más los votos en blanco[9] y que para determinar el monto total que el Estado debe destinar al financiamiento público directo, con arreglo a lo establecido en la LPP, se multiplicará el número total de votos emitidos para elegir representantes al Congreso por la suma equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) del ejercicio presupuestal del año de la elección. Esta es una interpretación literal de la norma, que llevará a compensar económicamente a los partidos por su porcentaje ganado pero, además, a recibir dinero por votos de los partidos que no ingresaron al Congreso más los votos nulos y blancos. De acuerdo a esta disposición, el monto y forma de distribución que la ONPE ha calculado es el siguiente:

*Cuadro 2*
*Financiamiento público directo 2007-2011*

| *PP en el Congreso* | *Resultado electoral* | | *Financiamiento por partido expresado en US $* | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Votos Congreso | % | 40% igual | 60% proporción | Total |
| 1. Unión por el Perú | 2 274 797 | 24.78 | 861 032 | 2 240 522 | 3 101 554 |
| 2. Partido Aprista Peruano | 2 213 623 | 24.12 | 861 032 | 2 180 270 | 3 041 302 |
| 3. Unidad Nacional | 1 648 717 | 17.96 | 861 032 | 1 623 876 | 2 484 907 |
| 4. Alianza por el Futuro | 1 408 069 | 15.34 | 861 032 | 1 386 853 | 2 247 885 |
| 5. Frente de Centro | 760 261 | 8.28 | 861 032 | 748 806 | 1 609 838 |
| 6. Perú Posible | 441 462 | 4.81 | 861 032 | 434 810 | 1 295 842 |
| 7. Restauración Nacional | 432 209 | 4.71 | 861 032 | 425 697 | 1 286 729 |
| Total – PP en Congreso | 9 179 138 | 100.00 | 6 027 223 | 9 040 835 | 15 068 058 |

Fuente: ONPE. El autor ha dolarizado los montos.

[9] Artículo 4o. del Reglamento modificado por la Resolución Jefatural núm. 084-2006-J-ONPE, publicada el 4 de abril de 2006.

*Cuadro 3*
*Monto a presupuestar por año 2007-2011*

| PP en el Congreso | Aporte público 1/5 por año |
|---|---|
| Unión por el Perú | 620 311 |
| Partido Aprista Peruano | 608 260 |
| Unidad Nacional | 496 982 |
| Alianza por el Futuro | 449 577 |
| Frente de Centro | 321 968 |
| Perú Posible | 259 168 |
| Restauración Nacional | 257 346 |
| Total | 3 013 612 |

Fuente: ONPE: El autor ha dolarizado los montos.

Más allá de ello, la LPP señala que el financiamiento público directo se distribuye asignando de manera igualitaria entre los siete partidos que tienen representación parlamentaria, el 40% del total, es decir, 4 431 672 de dólares para cada partido político. El 60% restante se distribuye en forma proporcional a los votos obtenidos por cada uno en la elección de representantes al Congreso.

Finalmente, se puede señalar que la norma peruana se inclina a atender preferentemente al criterio de equidad sobre la eficiencia y desempeño electoral, como se aprecia en el Cuadro 4. De esta manera, el partido con más votos, UPP, quintuplica en votos a RN, pero mientras éste ha conseguido tan solo dos escaños, la organización que candidateó a Humala logró 45 escaños, es decir, más de 22 veces. Sin embargo, el monto por voto obtenido de RN supera en más del doble a UPP. Es así que se establece una relación inversa, a menor votos obtenidos, mayor el valor del monto asignado por voto.

*Cuadro 4*
*Relación entre financiamiento por voto obtenido*

| Organización política | Financiamiento público directo (US $ Dólares) | Votos válidos | Relación entre monto asignado por voto obtenido (US $ Dólares) |
|---|---|---|---|
| Unión por el Perú (UPP) | 3 101 554 | 2 274 797 | 1.36 |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 3 041 302 | 2 213 623 | 1.37 |
| Unidad Nacional (UN) | 2 484 907 | 1 648 717 | 1.51 |
| Alianza por el Futuro (AF) | 2 247 885 | 1 408 069 | 1.60 |
| Frente de Centro (FC) | 1 609 838 | 760 261 | 2.12 |
| Perú Posible (PP) | 1 295 842 | 441 462 | 2.94 |
| Restauración Nacional (RN) | 1 286 729 | 432 209 | 2.98 |

### C. *Destino de los fondos*

El caso peruano es singular pues es el único país que no destina los fondos del financiamiento público directo a la campaña electoral y sí al funcionamiento partidario. La LPP señala que los fondos asignados a los partidos deberán ser utilizados exclusivamente en actividades de formación, capacitación e investigación, así como para los gastos de funcionamiento ordinario.

Son consideradas como *actividades de formación* aquellas que tienen como objetivo fomentar el conocimiento y la asimilación de los programas, propuestas, principios y valores del partido,[10] como *actividades de capacitación* aquellas dirigidas a los afiliados y simpatizantes que tienen por objeto que éstos adquieran habilidades y destrezas para el desempeño de funciones vinculadas a los fines y objetivos del partido político;[11] *actividades de investigación*[12] son los trabajos planificados de acopio y análisis sistemático de información, relacionado con fines y objetivos del

[10] Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural núm. 060-2005-J/ONPE

[11] *Idem*.

[12] Artículo 50 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural núm. 060-2005-J/ONPE

partido político, cuyos resultados deberán encontrarse a disposición de los ciudadanos. Finalmente, son considerados *gastos de funcionamiento ordinario* los que se dediquen a costear los bienes y servicios relacionados a las necesidades operativas y administrativas del partido.[13]

Sin embargo, vale la pena llamar la atención que la Tercera Disposición Transitoria de la LPP dispone que la distribución de los fondos públicos se aplicará a partir de enero de 2007 y, de manera progresiva, de acuerdo a las *previsiones presupuestales*. Es decir, los recursos para el financiamiento público directo se encuentran condicionados por la propia norma, a la voluntad política del gobierno para asignar el correspondiente presupuesto.

El resultado ha sido que el gobierno del presidente Alan García no ha asignado el presupuesto para el financiamiento directo, desde 2007 en adelante. Por el contrario, se ha opuesto a él y ha convertido esta asignación económica en una ley sin aplicación efectiva. Los partidos políticos han hecho poco para reclamar el dinero, pese a sus necesidades, puesto que la opinión pública rechaza todo lo que tenga que ver con ellos. El resultado ha sido que a poco más de un lustro de aprobada la LPP, en la práctica, no existe financiamiento público directo.

### 2. *Financiamiento público indirecto*

El financiamiento público indirecto permite que el Estado proporcione a los partidos beneficios no dinerarios de distinta naturaleza, pudiendo ser subsidios, apoyo, concesiones o ventajas. La forma más representativa y frecuente de este tipo de financiamiento es el acceso a los medios de comunicación públicos y privados. En algunos casos se presentan también como exoneraciones de impuestos, uso de inmuebles del Estado, entre otros.

La política moderna se encuentra centrada fuertemente en los medios, por lo que los partidos políticos destinan grandes recursos a contratarlos, especialmente la televisión. Por esa razón, la LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto al acceso de los partidos a los medios de comunicación. Se establece que este acceso debe proporcionarse tanto en época no electoral con el llamado *espacio no electoral,* como en época

[13] Artículo 46 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural núm. 060-2005-J/ONPE

electoral a través de la *franja electoral*. El Estado compensa —señala la ley— a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético. Volveremos sobre este tema, más adelante.

## III. Financiamiento privado

La idea que subyace a este tipo de financiamiento es la posibilidad de que los partidos puedan autosostenerse y por tanto reciban contribuciones, en dinero o en especie, no sólo de sus afiliados o militantes, sino de simpatizantes que quieran aportar recursos.

La posibilidad de recibir aportes no se restringe a aquellos provenientes de personas naturales, sino que se permite el aporte de personas jurídicas. Casi todo el financiamiento de los partidos políticos proviene de fuentes privadas, por esta razón la ley especifica que cada partido político cuente con un tesorero y un área contable, que se encargarán de contabilizar sus fondos y gastos, ordinarios y de campaña. La GSFP supervisa así la información que llega semestralmente de los aportes de los partidos, e información anual de los balances y estados financieros, cada año.

Sin embargo este tipo de financiamiento es el que a lo largo de los años ha evidenciado que sin tratamiento jurídico adecuado, podría tener un efecto pernicioso en el sistema, permitiendo que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento. No es ajena a esta preocupación la de crear mecanismos para evitar que dinero obtenido con actividades ilícitas financien a los partidos. Es por estas razones que se introducen límites o prohibiciones a los aportes provenientes de fondos privados.

Lo que siempre ha existido en Perú es el financiamiento privado, pero con una regulación deficiente y en la práctica no fue observada por los partidos políticos. Es así que a partir de 1997 la Ley Orgánica de Elecciones incorporó algunas normas orientadas a que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) recibiera de los partidos políticos proyecciones y rendiciones de cuentas de gastos de campaña. Esta normativa, circunscrita a un solo artículo,[14] no fue observada. El JNE no tenía mecanismos estable-

[14] Artículo 183. Dentro de los sesenta (60) días anteriores a las elecciones, las Organizaciones Políticas, Listas Independientes y Alianzas, presentan al JNE la proyección de los fondos que serán invertidos durante el proceso electoral correspondiente, así como

cidos en la ley para requerir con carácter vinculante esta información ni se contemplaba un régimen de sanciones para aquellos que no observaran lo dispuesto.

Es por ello que con la aprobación y entrada en vigencia de la LPP se ha mostrado un gran avance en el tratamiento de este tema y en crear condiciones para la transparencia de esa información, que era un secreto cuidadosamente guardado por los partidos con los más diversos argumentos. Este último elemento, la transparencia, proporciona la información que permite el fortalecimiento del sistema de partidos y una ciudadanía fiscalizadora. Sin embargo, como se verá más adelante, el incumplimiento de las normas no ha sido debidamente acompañado de un adecuado —persuasivo y sancionador— articulado de la LPP.

### 1. *Fuentes de financiamiento permitidas: topes*

La LPP señala en su artículo 30 que son recursos privados, las cuotas y aportes de los afiliados, los productos de las actividades del partido, los rendimientos del patrimonio, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que concierten, los legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

En relación a los ingresos por actividades, éstos no deberán exceder de 30 UIT[15] al año en el caso que no se pueda identificar a los aportantes, eso significaba US$ 30 000 dólares en 2005, y US$ 30 909 dólares en 2006. Por otro lado, si bien se ha restringido el aporte de una misma personal natural o jurídica, el límite es alto, en este caso 60 UIT al año. Es decir, una misma persona podría aportar hasta US$ 60 000 en 2005, y US$ 61 818 dólares en 2006. Cabe mencionar que estos ingresos, de cualquier fuente, deben estar registrados en los libros de contabilidad.

su fuente de financiamiento. Dentro de los 60 días posteriores a la proclamación oficial electoral, los partidos, agrupaciones independientes, alianzas y listas independientes presentan al JNE, con carácter de declaración jurada, la relación de los gastos destinados a la campaña electoral correspondiente, quedando el JNE facultado para efectuar las indagaciones necesarias para establecer la exactitud del movimiento económico correspondiente a dicha campaña.

[15] La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, etcétera. Para 2006 la UIT se determinó en 3300 nuevos soles.

Los partidos políticos en cumplimiento de lo dispuesto por la LPP han presentado en su gran mayoría la información correspondiente a sus ingresos a partir de 2005, 31 de los 36 partidos inscritos ofrecieron información financiera, declarando ingresos totales en ese año por US$ 2 237 101. Sin embargo, varios de los partidos políticos, especialmente aquellos que no ingresaron al parlamento y, en la práctica, se han disuelto, no presentaron la información correspondiente. No existía en la LPP mecanismo que obligara a los partidos políticos a responder a esta obligación legal.

### 2. *Fuentes de financiamiento prohibidas*

Como ya señalamos las fuentes de financiamiento prohibidas, así como los límites a los aportes que establece la ley, tienen su origen en tratar de evitar que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento, así mismo que el dinero obtenido con actividades ilícitas financie a los partidos.

La LPP ha reducido a tres los aportes prohibidos. Los partidos no pueden recibir aportes de parte de alguna entidad de derecho público o empresa del Estado, de alguna confesión religiosa y de partidos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a formación, capacitación e investigación.

En principio, los candidatos no pueden recibir donación directa de ningún tipo. Pero en el artículo 31 de la ley aparece una excepción que establece que los candidatos pueden recibir, con conocimiento de su partido, aportaciones directas con los límites del artículo 30. Difícilmente un partido no toma conocimiento o le va impedir, por ejemplo, a su candidato presidencial no recibir donaciones directas por un equivalente a US$ 618 181. Sin embargo, los aportes no declarados, se presume que son de fuente prohibida.

A nivel comparado, en la región se han establecido prohibiciones para que los partidos políticos puedan recibir aportes provenientes de fuentes privadas, se orientan a impedir o limitar el financiamiento de fuente extranjera, de organizaciones políticas, religiosas o sociales, en algunos casos de personas jurídicas, de contratistas del Estado y aportes anónimos. La idea que subyace a estas prohibiciones es fundamentalmente la transparencia en la información y la imposición de topes para evitar la injerencia de intereses privados en la política y en las decisiones que han de tomar

quienes nos gobiernen estén orientadas al pago de favores y no al bienestar de los ciudadanos y al buen gobierno. Una forma de contribución privada que ha sido prohibida por la mayoría de las legislaciones, es aquella que proviene de fuente extranjera, los aportes anónimos y de contratistas del Estado.

Finalmente, en el siguiente cuadro podemos apreciar cómo se ha diseñado el sistema de financiamiento en Perú.

*Cuadro 5*
*Estructura del financiamiento de los partidos políticos*

| *Privado* | *Público* | |
|---|---|---|
| | *Directo* | *Indirecto* |
| • Cuotas y aportes en dinero de sus afiliados<br>• Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio<br>• Anónimos<br>• Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente ley<br>• Los créditos que concierten<br>• Los legados que reciban<br>• Cualquier prestación en dinero o especie que obtengan | Presupuesto de la República | Medios de comunicación privado: porcentaje del cánon |
| | Recibido por PP que obtienen representación en el Congreso | Recibido por partidos políticos |

| *Privado* | *Público* | |
|---|---|---|
| | *Directo* | *Indirecto* |
| • Hasta 30 UIT de aportes anónimos<br>• Hasta 60 UIT de una misma persona natural o jurídica | 0.1% de UIT por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso | • Franja electoral: acceso a medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada y del Estado<br>• Espacios de publicidad permanentes en los medios de comunicación del Estado |
| • Se establece fuentes de aporte prohibidas, pero sin embargo se permite fuentes anónimas, por lo que podrían canalizarse las aportaciones de fuentes prohibidas por esa vía<br>• Se prohíbe que los candidatos reciban donaciones directas de ningún tipo siempre y cuando no cuenten con la autorización de su partido | Destino:<br>• Formación y capacitación<br>• Investigación<br>• Gastos de funcionamiento ordinario | Destino: Publicidad de sus propuestas, planes |
| | Periodo de distribución: quinquenio posterior a la elección a razón de 1/5 por año | Franja electoral: desde los 30 días hasta los 2 días anteriores a la realización de elecciones generales |

| *Privado* | *Público* | |
|---|---|---|
| | *Directo* | *Indirecto* |
| | Proporción:<br>• 40% forma igualitaria entre todos<br>• 60% forma proporcional a los votos obtenidos | Proporción:<br>• ½ del tiempo total disponible: igualitaria entre todos PP con candidatos inscritos en el proceso<br>• ½: proporcional a la representación con la que cuenta cada PP en el Congreso. PP nuevo, recibirá = que el PP que obtuvo la menor asignación |

## IV. Regulación sobre los medios de comunicación

Como hemos señalado líneas arriba, la LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto como acceso de los partidos a los medios de comunicación. Se establece que este acceso debe de proporcionarse tanto en época no electoral con el llamado *espacio no electoral,* como en época electoral a través de la *franja electoral*. El Estado compensa —señala la ley— a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del cánon por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético.

### 1. *Espacio en época no electoral*

Los medios de comunicación de propiedad del Estado se encuentran obligados a otorgar a los partidos, en época no electoral, un espacio mensual de cinco minutos para la difusión de sus propuestas y planteamientos. Estos espacios deben ser programados en horarios estelares, tendien-

do a la proximidad con los noticieros principales, ya sea en apariciones diarias o en bloques iguales una vez por semana. Cabe añadir que la norma establece que se encuentra prohibido su uso para publicidad con fines electorales. Tienen derecho a *espacio no electoral* los partidos políticos que hayan obtenido representación ante el Congreso de la República en las elecciones inmediatamente precedentes a la fecha de asignación de dicho espacio.

Las propuestas y planteamientos de los partidos políticos con derecho al *espacio no electoral* a través de los medios de comunicación del Estado, se comenzaron a difundir por primera vez en Perú, el 4 de junio de 2004. El 3 de junio de 2005 se dio inicio al segundo año de aplicación del espacio no electoral, el mismo que se prolongó hasta la convocatoria para las elecciones generales, el 5 de diciembre de 2005.

En el siguiente cuadro podemos apreciar cómo los partidos han venido haciendo uso de esta posibilidad que brinda la norma de difundir sus propuestas y planteamientos en medios de comunicación públicos.

*Cuadro 6*

| Partido | Uso de espacio en Radio | | Uso de espacio en TV | |
|---|---|---|---|---|
| | Junio de 2004 a mayo de 2005 (12 meses) | Junio a noviembre de 2005 (6 meses) | Junio de 2004 a mayo de 2005 (12 meses) | Junio a noviembre de 2005 (6 meses) |
| Frente Independiente Moralizador | 0.0% | 16.7% | 25% | 33.3% |
| Alianza Electoral Unidad Nacional | 83.3% | 100% | 91.7% | 100% |
| Partido Perú Posible | 91.7% | 100% | 100% | 100% |
| Alianza para el Progreso | 83.3 | 100% | 91.7 | 100% |
| Partido Reconstrucción Democrática | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| Partido Renacimiento Andino | 75% | 83.3% | 75% | 83.3% |
| Partido Democrático Somos Perú | 75% | 100% | 83.3% | 100% |
| Partido Unión Por el Perú | 66.7% | 0.0% | 75% | 66.7% |
| Partido Acción Popular | 58.3% | 50% | 91.7% | 100% |
| Alianza Electoral Cambio 90 – Nueva Mayoría | 58.3% | 100% | 91.7% | 83.3% |
| Movimiento Descentralista Perú Ahora | 41.7% | 66.7% | 41.7% | 100% |
| Partido Aprista Peruano | 100% | 66.7% | 100% | 100% |
| Coordinadora Nacional de Independientes | | 16.7% | | 16.7% |
| Agrupación Independiente Si Cumple | | 66.7% | | 66.7% |

Fuente: *www.onpe.gob.pe.*

El cuadro muestra que muchos partidos políticos no hicieron uso del espacio, pese a ser gratuitos. La proporción de uso aumenta en la medida en que se aproxima a la etapa electoral. Si bien se carece de información empírica, el público tampoco acompañó con su audiencia y sintonía estas emisiones, que tuvieron tan solo relevancia pública cuando a través de otros medios se informó que Alberto Fujimori había hecho uso del espacio otorgado a Cambio 90/ Nueva Mayoría, situación que produjo una discusión sobre la pertinencia del uso por parte del ex presidente, en ese momento, prófugo en Japón.

### 2. *Espacio en época electoral: la franja electoral*

#### A. *En elecciones generales*

La franja electoral es un mecanismo por el cual se emiten espacios de propaganda electoral en todos los canales y al mismo tiempo. De esta manera, la LPP a través del artículo 37 establece la franja electoral en los medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada o del Estado entre los 30 y hasta los dos días previos a la realización de las elecciones. Por su lado, el Estado, compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago de canon por el uso de espectro radioeléctrico o electromagnético. La norma señala además que el Estado debe poner a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de estos espacios.

En cuanto a la duración y frecuencia, la franja electoral se emite diferenciadamente en tres momentos bajo la duración siguiente: entre los 30 y 15 días anteriores al acto electoral, es de 10 minutos diarios; entre los 14 y 6 días anteriores al acto, es de 20 minutos, y entre los 5 y 2 días, es de 30 minutos.

La distribución del tiempo para los partidos es del 50% del total en forma equitativa, y la otra mitad en proporción a la representación del Congreso. Es la GSFP la que determina el tiempo disponible. Los partidos que participan por primera vez tienen un tiempo igual al partido al que se le ha asignado el menor tiempo. Un agregado que hace la ley es que los espacios no utilizados deben servir para que la ONPE difunda todo lo concerniente a educación electoral.

Para el proceso electoral general de 2006, la GSFP determinó mediante la correspondiente resolución la relación de 24[16] partidos con derecho a acceder a la franja electoral y su orden de aparición, la misma que se observó tanto en radio como en televisión.

Las estaciones de radio y televisión comprendidas en la franja electoral, debían remitir semanalmente a la gerencia la información debidamente certificada por una empresa supervisora de medios, con los datos sobre la transmisión efectivamente realizada en los espacios asignados a cada partido de acuerdo al cronograma aprobado y, de ser el caso, con las anotaciones relativas a los casos de transmisiones no efectuadas y la justificación de los mismos.

En las elecciones generales de 2006 el Estado destinó US$ 5 904 689 dólares para la franja electoral. En televisión se invirtió entre primera y segunda vuelta US$ 4 534 260 y en radio US$ 1 370 428.

Esta modalidad del financiamiento público indirecto es la que más impacto favorable ha tenido en las arcas de los partidos, en la medida en que los costos de televisión y radio, particularmente el primero, encarecen fuertemente los presupuestos partidarios.

### B. *En elecciones regionales*

La Ley núm. 27683, de Elecciones Regionales en su Cuarta Disposición Transitoria y Complementaria ha establecido la existencia de la franja electoral para las elecciones regionales, señalando que habrá espacios de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional y regional. Estos espacios se otorgan gratuitamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral. Esta norma dispone que la ONPE efectúe la distribución equitativa de los espacios mediante sorteo y que el JNE dicte las normas necesarias para el cumplimiento de la disposición.

[16] Alianza para el Progreso, Alianza por el Futuro, Avanza País Partido de Integración Social, Con Fuerza Perú, Concertación Descentralista, Frente Agrícola FIA del Perú – FREPAP, Frente de Centro, Frente Independiente Moralizador, Fuerza Democrática, Justicia Nacional, Movimiento Nueva Izquierda, Partido Aprista Peruano, Partido Renacimiento Andino, Partido Socialista, Perú Ahora, Perú Posible, Progresemos Perú, Proyecto País, Reconstrucción Democrática, Restauración Nacional, Resurgimiento Peruano, Unidad Nacional, Unión Por el Perú, Y se llama Perú.

Esta norma distorsiona el fundamento de la Ley de Partidos Políticos en la parte concerniente a financiamiento. En la LPP no se señalan derechos de financiamiento estatal, ni regulación o limitaciones al financiamiento privado, tampoco obligaciones de información y menos sanciones sobre actuación o infracciones en materia económico financiera para los movimientos regionales. Se crean, en este aspecto, condiciones desiguales para quienes participan en un mismo proceso electoral.

El artículo 2o. del Reglamento precisa con claridad que sus normas son de aplicación para los partidos políticos y alianzas de partidos, excluyendo así a los movimientos y a las organizaciones políticas de alcance local. Por otro lado, es clara la transitoriedad de estos movimientos que en la mayoría se constituyen para participar en un proceso determinado y luego no tienen más actividad política.

El JNE, partir de la Ley de Elecciones Regionales, expidió la resolución donde aprueba el "Reglamento de la Franja Electoral Regional" señalando, entre otros aspectos, que el periodo de difusión de la misma es desde 15 días y hasta 24 horas antes de la fecha fijada para las elecciones regionales, hasta sumar en conjunto un espacio diario total no mayor de 10 minutos, transmitidos a una misma hora. Precisa además que los espacios no utilizados por las organizaciones políticas, así como los tiempos excedentes serán destinados a temas de educación electoral que proponga el JNE. Un tema más de la duplicidad de funciones entre los organismos electorales.

El resultado ha sido que para las últimas elecciones regionales de noviembre de 2006, la llamada *Franja Electoral Regional* fue mal o poco utilizada. Esta situación respondió al hecho que la fragilidad y debilidad de la mayoría de las agrupaciones en competencia hizo que la propaganda se hiciera de mala calidad, por no contar con recursos humanos y materiales como para entregar un video de calidad o simplemente se dejara de usar, con el consiguiente gasto del dinero público.

## V. Publicidad contratada

Es conocido que los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de una campaña electoral. Constituyen el instrumento de mayor alcance para llegar a amplios sectores y transmitir un mensaje con el objetivo de persuadir a los electores. En Perú, la experiencia de las elecciones de 2000 mostró como Fujimori manipuló

(compró) a los medios de comunicación, limitando el acceso a muchos partidos de oposición. Para la mayoría no era posible contratar espacios en televisión de señal abierta y difundir *spots* publicitarios.

Por ello, la LPP estableció que la contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Precisa, asimismo, que las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial y establece la obligación de que dichas tarifas sean hechas públicas informando a la GSFP dos días después de la convocatoria a elecciones.

También se normó el periodo de tiempo en el que los partidos pueden contratar publicidad con fines electorales, desde los 60 hasta los dos días previos al día de la jornada electoral. Cuando se trata de una elección general, el partido se encuentra impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión. Esta publicidad sólo puede ser contratada por el tesorero del partido político, del movimiento político o de la organización política local.[17]

Para las elecciones generales de 2006, los medios de comunicación televisivos, radiales y la prensa escrita pusieron en conocimiento de la SGFP las tarifas[18] correspondientes para la contratación de publicidad. Para aquella oportunidad los partidos políticos podían contratar con 12 medios televisivos, 11 de prensa escrita y 11 radios, cuyas tarifas se encontraban en la página web de la ONPE.

Para la primera vuelta de las elecciones generales de 2006, los partidos políticos que participaron invirtieron poco menos de 4 millones de dólares en prensa escrita y televisión. La mayor inversión correspondió a la televisión, alrededor del 80% del total. El detalle se aprecia en el siguiente cuadro:

[17] Artículos 39 y 40 de la LPP

[18] *http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/tarifas.htm*.

*Cuadro 7*
*Inversión en televisión: 1ra. vuelta 2006*[19]

| *Partido* | *US$* | *%* |
|---|---|---|
| Perú Posible (PP) | 1 144 638 | 34 |
| Unidad Nacional (UN) | 575 162 | 17 |
| APRA | 485 294 | 14 |
| Frente Independiente Moralizador (FIM) | 401 572 | 12 |
| Unión por el Perú (UPP) | 296 507 | 9 |
| Alianza por el Futuro (AF) | 166 993 | 5 |
| Frente de Centro (FC) | 75 463 | 2 |
| Otros Partidos* | 224 238 | 7 |

* Justicia Nacional (1.88%), Alianza para el Progreso (1.44%), Restauración Nacional (0.67%), Perú Ahora (0.62%), Fuerza Democrática (0.52%), Partido Socialista (0.36%), Con Fuerza Perú (0.31%), Y se llama Perú (0.28%), Progresemos Perú (0.22%), Reconstrucción democrática (0.14%), Renacimiento Andino (0.06%), Proyecto País (0.05%), Concertación Descentralista (0.03%), Resurgimiento Peruano (0.03%), Avanza País (0.02%), FREPAP (0.02%), Movimiento Nueva Izquierda (0.02%).

Como puede apreciarse, no existe una relación entre la inversión que realizaron los partidos y los resultados electorales. Es así que Perú Posible fue el que invirtió la mayor cantidad de dinero en contratar publicidad en televisión —un tercio del total— y tan solo obtuvo dos representantes al Congreso de la República. O el caso del FIM, que invirtió poco menos del 12% del total, pero su candidato presidencial no llegó al 1% y no ganó un solo escaño.

En el caso de UN, alianza electoral cuya candidata presidencial tuvo una posición expectante en las encuestas, finalmente obtuvo el 23.87% de los votos a nivel nacional y alcanzó 17 escaños. El APRA, que obtuvo la segunda votación presidencial con el 24.3% de los votos y alcanzó 36 parlamentarios, es el partido que ocupó el tercer lugar de los que más invirtieron en publicidad televisiva. Sin embargo, se encuentra distante de PP que es el que más recursos destinó para este fin y cerca de UN que es el que contó con mayores aportes de campaña.

[19] *http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_010.pdf*. Las sumas han sido dolarizadas por el autor.

El caso de UPP cuyo candidato presidencial obtuvo el primer lugar de las preferencias electorales, en la primera vuelta, con el 25.7% de los votos y obtuvo 45 representantes al Congreso de la República, ocupó el quinto lugar entre los partidos que más invirtieron en publicidad televisiva, pero sólo con el 8.8% del total contratado por este concepto. El cuadro muestra así una alta concentración en la inversión publicitaria, que lleva a dos partidos, PP y UN, a invertir en publicidad televisiva el 50% del total.

Para el caso de inversión en prensa escrita, se observa que UN y PAP concentraron más de la mitad del total. En este caso, PP y el FIM, invirtieron significativamente menos.

*Cuadro 8*
*Inversión en prensa escrita: 1ra vuelta 2006*[20]

| *PARTIDO* | *US$* | *%* |
|---|---|---|
| Unidad Nacional (UN) | 119 675 | 26 |
| APRA | 118 381 | 26 |
| Perú Posible (PP) | 37 366 | 8 |
| Justicia Nacional (JN) | 30 464 | 7 |
| Unión por el Perú (UPP) | 27 920 | 6 |
| Frente de Centro (FC) | 25 813 | 6 |
| Alianza por el Futuro (AF) | 24 308 | 5 |
| Partido Socialista (PS) | 15 868 | 3 |
| Movimiento Nueva Izquierda (MNI) | 13 138 | 3 |
| Alianza para el Progreso (AP) | 11 591 | 3 |
| Concertación Descentralista (CD) | 9 196 | 2 |
| Otros Partidos* | 24 587 | 5 |

* Perú Ahora (1.43%), Restauración Nacional (1.28%), Y se llama Perú (0.61%), Con Fuerza Perú (0.48%), Frente Independiente Moralizador (0.22%), Renacimiento Andino (0.18%), Progresemos Perú (0.11%), Fuerza Democrática (0.08%), Reconstrucción Democrática (0.03%).

Para la segunda vuelta de las elecciones generales el APRA y UPP invirtieron en total US$ 497 384 tanto en prensa escrita como en televi-

[20] *http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_010.pdf*. Las sumas han sido dolarizadas por el autor.

sión.[21] Cifra menor para ambos, comparado con primera vuelta y menor que la inversión de sólo UN y PP de manera separada. Específicamente, en prensa escrita la inversión alcanzó los US$ 60 520 correspondiéndole al APRA el 77 y a UPP el 23%. En lo referente a la televisión ambos partidos invirtieron US$ 436 864, el APRA invirtió el 51% y UPP el 49%. No hubo, por lo tanto, una diferencia significativa.

## VI. La verificación y control externo

El diseño de un sistema de financiamiento a los partidos políticos conlleva necesariamente el diseño de un mecanismo de verificación y control externo de la actividad económico financiera de los partidos. Se determina, de esta manera, la existencia de un organismo encargado de la tarea de controlar y fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. En la mayoría de los casos es el organismo electoral (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela). Hay un solo caso, El Salvador, en que la tarea está encomendada a la Contraloría General de la República. En Costa Rica, Panamá y República Dominicana, donde la tarea está en manos tanto del organismo electoral como de la Contraloría General de la República. En Argentina, la tarea recae en manos de los jueces federales con competencia electoral, y en Nicaragua intervienen varias instancias estatales en el proceso (organismos electorales, Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito).

En Perú, la tarea de verificación y control de las finanzas partidarias es competencia de la ONPE a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios;[22] tiene como función realizar la verificación y control externos de la actividad económica financiera de los partidos políticos.

En Perú, el jefe de la ONPE es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), sin la participación de los partidos políticos. Es más, de acuerdo a ley no puede haber pertenecido en los cuatro años anteriores a su postulación a ningún partido político, ni haber ejercido cargos directivos con carácter nacional en los mismos. Tampoco puede haber sido postulado a cargos de elección popular durante ese mismo periodo. Se trata, por lo tanto, de una persona que puede (y debe) relacionarse con

[21] *http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_15.pdf*.
[22] Artículo 34 del Reglamento.

los partidos de manera neutral e imparcial. Para el caso de la supervisión, con la libertad de ejercer su función sin limitaciones que no sean propias de la ley y obrar con independencia. En otras palabras, la política institucional de supervisión de fondos, tiene un componente importante de voluntad política, en el sentido de toma de decisiones, como las que exige, por ejemplo, la sanción a los partidos políticos.

### 1. *Presentación de informes*

A través de los informes, los partidos rinden cuentas económico financieras de los recursos de fuente privada con los que han contado durante un ejercicio anual. Esta rendición de cuentas es fundamental para la transparencia del origen y destino de los fondos con los que cuentan los partidos.

El desarrollo de las funciones de verificación y control externos de la actividad económica financiera de los partidos políticos, la realiza la GSFP de la ONPE fundamentalmente a través de la verificación de la información presentada por los partidos en los informes de distinta naturaleza que de acuerdo a LPP y su reglamento deben presentar. Con esa información realiza también el control de los topes establecidos en la norma.

Sin embargo, la LPP sólo señala la obligación de los partidos de presentar un informe financiero anual y entregar, a pedido de la GSFP, una relación de las aportaciones de fuente privada. Es en el Reglamento donde se desarrollan de manera más detallada aspectos relacionados a la presentación de informes y donde se prevé la presentación de informes complementarios y adicionales.

En ese sentido, uno de los aportes fundamentales del Reglamento es la exigencia de que la información económico financiera sea entregada en los formatos que aprueba la GSFP. Este detalle formal es, sin embargo, importante pues busca la estandarización de la información, que permite un mejor y más fácil procesamiento de la información y su posible inclusión en sistemas de auditoría o control. Facilita, además, la labor de los partidos al momento de entregar su información. Asimismo, puede resultar útil para los necesarios cruces de información interinstitucional mediante la importación o exportación de data homogénea y estandarizada.[23]

[23] *http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/materiales.htm*.

En 2006 fue la primera vez que los partidos políticos entregaron información contable y financiera a un organismo del Estado. En un acto de transparencia cualquier ciudadano pudo acceder a la información consolidada que publicó la ONPE[24] en su página web. Y es que, una vez concluido el procedimiento de verificación y control, los informes aprobados se constituyen en públicos, por lo que son puestos por la GSFP de la ONPE a disposición de los ciudadanos en su página web.

### A. *Informe financiero anual*

La LPP señala que los partidos deben presentar de manera obligatoria un informe financiero anual ante la GSFP, en un plazo de seis meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual[25]. Este informe, que es el único que exige la LPP, debe ser presentado el último día útil del mes de junio de cada año.[26]

Cabe precisar que este informe se limita a la presentación de los ingresos y gastos por financiamiento privado, en la medida en que el público directo no se implementa hasta ahora. La GSFP tiene ocho meses contados desde la recepción de la documentación para pronunciarse sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en la LPP y aplicará, de ser el caso, las sanciones previstas en la ley.

De acuerdo a la ley, el régimen tributario aplicable a los partidos políticos es el que la ley establece para las asociaciones. Por ello la información solicitada por el Reglamento en este informe anual, son los estados financieros que cualquier persona jurídica está obligada a llevar como contabilidad completa por la Superintendencia de Administración Tributaria (Sunat).[27] Estos, junto con las notas a estos estados financieros, serán los instrumentos de verificación y control fundamentales de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

[24] *http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/AE_AF.htm*.

[25] Artículo 34 del Reglamento.

[26] Los partidos que no entregaron el informe 2006, fueron: Frente Independiente Moralizador, Perú Ahora, Justicia Nacional, Renacimiento Andino y Partido Humanista.

[27] La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) es la institución Pública del Sector que Economía y Finanzas que administra, fiscaliza y recauda los impuestos.

*Cuadro 9*
*Informe financiero anual*

| *Contenido del Informe Financiero Anual* | *Información que debe incluirse* |
|---|---|
| Balance general | Detalle de cada una de sus cuentas |
| Estado de ingresos y egresos | Se debe diferenciar las fuentes de financiamiento privada y pública<br>- En el caso de ingresos y gastos por financiamiento privado se debe reportar, además, un detalle de aportaciones clasificadas por cada persona natural o jurídica que realizó el aporte y señalando el monto total de aportes que realizó en el año del informe<br>- El informe de ingresos y egresos con cargo a los fondos del financiamiento público establecido debe estar acompañado de un anexo que indique los saldos no ejecutados de dichos fondos |
| Notas a los estados financieros | |

B. *Información sobre las aportaciones privadas*

Asimismo la LPP señala que la GSFP puede requerir a los partidos un informe que contenga la relación de las aportaciones provenientes del financiamiento privado que contenga el importe de cada una de ellas y en su caso los nombres y direcciones de las personas que los han realizado. Aun cuando la ley ha dejado a criterio de la GSF el determinar cuándo pedir la relación de aportes privados, el reglamento ha establecido una periodicidad de seis meses para la entrega de esta información, independientemente de que exista un proceso electoral convocado o no.

El Reglamento busca dejar definido un plazo de cumplimiento y generar la regularidad de acciones de control interno y organización y registro permanente de los aportes, que permita que los partidos vayan desarrollando prácticas sanas de administración, sin estar sujetos a un pedido repentino de información.

De acuerdo a la información de la GSFP,[28] no todos los partidos políticos presentan este informe. Es importante el de 2005 año anterior a la elección, en donde los partidos hacen gastos para inscribirse. De los 32 partidos con inscripción vigente a diciembre de ese año, 30 cumplieron con presentarlo, Fuerza Nacional y Partido Movimiento Humanista Peruano no presentaron ese informe. Todos los partidos incrementaron sus aportes privados, debido a la proximidad de las elecciones generales de abril de 2006. En este informe se analizan: *a*) aspectos formales de la presentación; *b*) análisis de contenido; *c*) verificación de aportes individuales, y *d*) comparación de ingresos por aportaciones con gastos de propaganda electoral.

En lo que se refiere a los *aspectos formales de la presentación*, 27 de los 32 partidos políticos cumplieron en presentarlo en la fecha señalada (16 de enero de 2006), posterior a esa fecha tan solo un partido no entregó la información.[29] En este aspecto, el análisis de la GSFP concluye que "La ONPE se ha dirigido por escrito a los referidos partidos, reiterándoles la obligación de presentar los citados informes, aún en el caso de que no se haya producido ingreso alguno".[30]

En el aspecto relativo a la *conformidad con los requerimientos* se incluyó la conformidad de lo presentado con lo requerido. Lo destacable en este aspecto es la presentación de los informes en los formatos aprobados por la GSFP, siendo esta una herramienta determinante para el análisis de la información.

En el *análisis de contenido* la GSFP determinó que "no existe ningún aportante persona natural o jurídica, que haya efectuado durante el año 2005, aportaciones mayores a 60 unidades impositivas tributarias, límite establecido por la ley, para aportaciones anuales en efectivo y en especie a un mismo partido político".[31] Llama la atención, sin embargo, lo señalado puesto que se trata del análisis de información semestral (1o. de julio al 31 de diciembre de 2005), pero no del primer semestre, que sumados podrían ofrecer cifras más cercanas a los límites y topes anuales.

[28] *http://200.48.60.72/partidospoliticos/infofinanciera/2005/Aporte/2005-AP-COMPARATIVO.pdf*.

[29] El Movimiento Humanista Peruano.

[30] *http://200.48.60.72/partidospoliticos/infofinanciera/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem200551*.

[31] *Idem*.

En lo referente a los aportes anónimos, se precisa que se identificó que algunos partidos declararon haber recibido aportes anónimos sin justificación, entre ellos la Agrupación Independiente Sí Cumple, el Partido Justicia Nacional y el Movimiento Nueva Izquierda, dado que las normas vigentes sólo permiten el reconocimiento de aportes anónimos, siempre que provengan de actividades de financiamiento proselitista.

Cuando la GSFP realizó *la verificación de aportes individuales*, tomó una muestra de aportantes con la finalidad de verificar la información relacionada con los aportes. Para tal fin cursó cartas a personas naturales y jurídicas de los 32 partidos; no todos respondieron.

Finalmente cuando realizó la *comparación entre los ingresos por aportaciones con gastos de propaganda electoral,* tomando en consideración el hecho que algunos partidos habían contratado propaganda en diciembre, contrastó los gastos en los que los partidos habrían podido incurrir tomando "como base el informe presentado por la central de medios sobre publicidad política contratada en el mes de diciembre y las tarifas proporcionadas por los medios de comunicación".[32] Con este procedimiento se identificó que en el caso de dos partidos, los ingresos eran *aparentemente* insuficientes para asumir los gastos de propaganda electoral. Muchos partidos no absolvieron la carta cursada por la ONPE solicitando aclaración. Esto resulta preocupante porque la eficacia del sistema se encuentra casualmente en el cumplimiento de los partidos de las normas y la atención de los requerimientos del órgano fiscalizador.

### C. *Informes de aportaciones y gastos de campaña electoral*

De acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento, los partidos deben de presentar, una vez convocado el proceso electoral, informes de aportaciones y gastos de campaña electoral.[33] Los de aportaciones se presentan bimestralmente y los de gastos luego de 60 días, contados desde la proclamación de los resultados.

Con relación a los informes bimestrales de aportaciones, 23 de los 24 partidos que participaron en el proceso electoral de 2006 presentaron el primer informe. Con relación al segundo informe 19 de 24 cumplieron

[32] *http://200.48.60.72/partidospoliticos/infofinanciera/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem20051.pdf.*

[33] Artículo 71.

con presentarlo. En cuanto a las alianzas de partidos cuatro de las cinco, presentaron.

Llama la atención que la fujimorista Alianza por el Futuro, haya sido la única que no presentó ninguno de los dos informes de aportes de campaña. De los dos partidos que la conforman, Nueva Mayoría tampoco presentó informes y Cambio 90 reportó ingresos por este concepto. Alianza para el Futuro obtuvo representación parlamentaria, con 13 congresistas y realizó campaña electoral, tanto en medios de comunicación, prensa y mediante afiches y paneles. La ONPE consignó este hecho en el resumen de los informes consolidados que publicó. Sin embargo, como organismo electoral supervisor careció de un desempeño más proactivo, haciendo uso de otros mecanismos para conocer aquello que se quiere evadir como información.

Con relación al informe de gastos de campaña, de acuerdo al reglamento éste se debe presentar luego de 60 días de proclamados los resultados oficiales. Contrastar el grado de cumplimiento de los partidos y alianzas de partidos con la entrega de este informe, permitió a la ONPE evaluar la consistencia de la información presentada. Delia Ferreira afirma con acierto lo siguiente:

> Las rendiciones de cuentas, igualmente, deben reflejar, en forma detallada los gastos de los partidos o candidatos. Tener información sobre lo gastado es una vía indirecta de verificar la veracidad de los datos sobre los ingresos... Cuando se establece la obligación de reportar los gastos, se generan incentivos para transparentar más ingresos, a efectos de que la disparidad de las cifras no sean muy llamativas.[34]

Otro aspecto importante para un eficiente control externo de las finanzas partidarias es que el órgano encargado de la fiscalización y el control pueda verificar la veracidad y consistencia de la información presentada. Ello no se logra solamente con los presentados por los partidos, sino que debe estar en la posibilidad de realizar cruces de información con la que poseen otras entidades como por ejemplo la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros, Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev). Por eso, la ONPE celebró un convenio de colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera, organismo adscrito al

[34] Ferreira Rubio, Delia, "La rendición de las cuentas partidarias", *Elecciones*, año 4, núm. 5, p. 25.

Ministerio de Justicia, encargado de recibir, analizar, tratar, evaluar y transmitir información para la detección del lavado de activos y/o del financiamiento del terrorismo, así como apoyar la implementación por parte de los sujetos obligados del sistema para detectar operaciones sospechosas de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

### 2. *Sanciones*

Para el caso de la rendición de cuentas, la coercibilidad es una de las características de la norma jurídica, que consiste en que

> la norma jurídica necesariamente deberá cumplirse, al margen de la voluntad de los individuos cuyas conductas regula. Para ello se establecen órganos y organismos, los procesos y procedimientos, los agentes y funcionarios que se encargan de aplicarla y hacerla cumplir, aún en contra de la voluntad del sujeto destinatario. Esta capacidad de coerción corresponde al Estado, quien en el ejercicio de una coacción legítima, está facultado para el uso de la fuerza. En nuestro caso, se debe asegurar de manera precisa la coercibilidad de las normas que regulan el financiamiento político. Un efectivo régimen de controles y vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos podrían ser los elementos básicos para esta garantía.[35]

En observancia al principio de legalidad,[36] la LPP otorga a este organismo electoral la potestad sancionadora administrativa y prevé en su artículo 36 cuáles son las conductas que constituyen infracciones a la norma que son pasibles de sanción y cuál es la sanción a imponerse. Estas conductas sancionables administrativamente, no pueden ser interpretadas de manera extensiva y el Reglamento sólo puede especificar o graduar lo previsto en la ley y en modo alguno establecer nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente.

Por ello el reglamento contempla de manera complementaria un procedimiento de señalamiento de inobservancias a las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los partidos, estableciendo su difusión para

[35] Ulloa, Félix, "Aplicación Efectiva de las Normas", *Elecciones*, año 4, núm. 5, pp. 33 y 34

[36] Las conductas sancionables y las sanciones deben estar expresamente previstas en la ley.

conocimiento de los ciudadanos y organizaciones interesadas contribuyendo así al espíritu de institucionalidad partidaria y transparencia del manejo económico contenido en la ley.[37]

### A. *Pérdida del derecho a percibir financiamiento público directo*

Los partidos políticos pierden el derecho al financiamiento público directo cuando incumplen la obligación de presentar la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos en el informe financiero anual de acuerdo a lo establecido en la LPP el último día útil de junio de cada año. Sin embargo esta sanción no está vigente, debido a que no se ha aplicado la distribución de los fondos públicos según las previsiones presupuestales.

Esta sanción, sin embargo, sólo es aplicable a los partidos o alianzas que han obtenido representación parlamentaria, dado que sólo estos tienen el derecho a acceder a este tipo de financiamiento. Aquellos partidos o alianzas que no se encuentran en este supuesto y no presentan el informe financiero anual, en la práctica no son pasibles de sanción.

Para las elecciones generales de 2006, de 19 partidos políticos que presentaron listas al Congreso, sólo 4 alcanzaron representación parlamentaria,[38] es decir a 15 de ellos no se les aplicó esta sanción. En el caso de las alianzas, de cinco que presentaron listas al Congreso tres alcanzaron representación parlamentaria, es decir a dos de ellas no se les aplicó la sanción. Podría afirmarse entonces que 17 de las organizaciones políticas que participaron en ese proceso electoral, no fueron sancionadas.

Definitivamente esta sanción estaba pensada en un escenario de un sistema de pocos partidos de alcance nacional y con representación parlamentaria. Sin embargo, la modificación que se hizo a la LPP variando los plazos para la inscripción y la inadecuada interpretación de la norma que realizó el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el sentido que carecía de facultades para verificar las firmas de los que suscribían como militantes las actas de los Comités Partidarios, ocasionó la dudosa inscripción de muchos partidos.

[37] Artículos 82 al 84

[38] Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Restauración Nacional, Unión por el Perú.

B. *Multas*

*a.* Por recibir financiamiento prohibido

Los partidos políticos reciben una multa no menor de 10 ni mayor de 50 veces el monto de la contribución recibida, omitida o adulterada, cuando: *a*) reciben financiamiento de alguna entidad pública o empresa de propiedad o con participación del Estado, *b*) reciben financiamiento de alguna confesión religiosa, *c*) reciben financiamiento de partidos políticos o agencias de gobiernos extranjeros y los destinan a actividades distintas a la capacitación, formación o investigación en el Reglamento, *d*) omiten registrar los gastos generados por sus candidatos para financiar sus campañas, *e*) omiten información de ingresos o gastos en sus informes anuales *f*) adulteren información de ingresos o gastos en sus informes anuales, *g*) se comprueba que existen ingresos que no han sido declarados por el partido, siendo considerados ingresos prohibidos.

*b.* Por recibir financiamiento por encima del tope permitido

Los partidos reciben una multa no menor de 10 ni mayor de 30 veces el monto de la contribución recibida, cuando: *a*) se acredite que han recibido de una misma persona natural o jurídica aportes, bajo cualquier modalidad, que en un año superan a las 60 unidades impositivas tributarias; *b*) se acrediten ingresos superiores a 30 unidades impositivas tributarias en un año sin que se pueda identificar a la persona natural o jurídica que realizó el aporte.

La ONPE está en posibilidad de imponer estas sanciones, multas, a los partidos y alianzas de partidos luego de realizar el análisis del primer informe financiero anual. Éste debe presentarse el último día útil de junio. La ONPE, por su lado, tiene hasta 8 meses para realizar la verificación de lo presentado por los partidos y controlar el cumplimiento de topes establecidos en la norma.

En el caso de las alianzas de partidos[39] que han participado en el último proceso electoral general, dado el tratamiento en materia de financia-

[39] De acuerdo a la LPP el Registro de Organizaciones Políticas (OROP) el JNE debe cancelar su inscripción cuando concluye el proceso electoral, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar su plazo de vigencia y para ello deberán comunicarlo a más tardar

miento que le otorga el Reglamento, deja muchos aspectos sin resolver. Si una alianza de partidos accede al financiamiento público directo y se disuelve, queda por determinar quién lo debiera recibir. En el mismo escenario, si el financiamiento es a la alianza de partidos ¿qué sucede si ella desaparece? ¿a quién se sanciona si la alianza de partidos fuera pasible de una multa?

El Reglamento ha señalado cuáles constituyen incumplimientos a la LPP y al Reglamento. En esta categoría incluyen a toda no observancia de lo dispuesto con carácter mandatario por estas normas y que no han sido considerados como materia de infracción a la LPP.

## VI. Anotaciones finales

Suele considerarse que los grandes males de la representación política deben resolverse a través de mayores normas. Si bien esto no es cierto, tampoco se puede negar que las normas colaboran y permiten mayores grados de institucionalización, particularmente si éstas son aplicadas de manera adecuada.

La experiencia peruana muestra que una norma —como la LPP— no debe ser reglamentarista, es decir que contemple de manera pormenorizada todas las opciones o supuestos que pudieran presentarse. Una ley debe normar aquello que es esencial y fundamental al objetivo que se propone de manera clara y precisa. Le debe corresponder al órgano supervisor el normar vía reglamentaria los aspectos que desarrollen la ley.

Uno de los componentes importante de una LPP en el aspecto del financiamiento es la inclusión de disposiciones que abonen a la transparencia en la información, tanto de lo que se asigna o percibe, como del destino de los recursos, sean públicos o privados, es determinante que sea de conocimiento de los ciudadanos el uso que hacen los partidos de los recursos que perciben por toda fuente.

Debe de tomar en consideración la totalidad de las normas del sistema jurídico que pudieran relacionarse, a manera de ser coherente con el sistema e incorporar en su regulación principios y garantías consustanciales al sistema. Principios como el de legalidad, debido proceso, tipicidad,

dentro de los 30 días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.

predictibilidad, celeridad, entre otros, que hagan de la ley una norma aplicable, eficiente y coherente. La coercibilidad es una de las características de la norma jurídica, por lo que deben incluirse sanciones a los incumplimientos a la norma que se consideran sustanciales para alcanzar los objetivos propuestos.

Es recomendable que los partidos cuenten con financiamiento público, ello es uno de los componentes que colaboran en su fortalecimiento institucional. Por otro lado, disminuye la intervención o injerencia de intereses particulares en las funciones partidarias. Para la GSFP no han existido situaciones irregulares o que tengan que ver con escándalos vinculados al financiamiento de los partidos con actividades ilícitas. Si llamó la atención de los medios y la opinión pública las acusaciones referidas a supuestos recursos provenientes de Venezuela en el caso del candidato Ollanta Humala, destinados a financiar su campaña política en 2006. Sin embargo, estas acusaciones no fueron probadas.

El financiamiento público directo debe ser viable para el Estado, por un lado y por otro debe ser asignado a los partidos que cuenten con representatividad, por lo que las condiciones que se establezcan para acceder al financiamiento deben tomar en consideración esta variable. El monto y la forma de distribución son componentes importantes de la ley. Una de las formas de determinar de manera objetiva la representatividad es introducir variables relacionadas con el nivel de representación alcanzado en elecciones congresales y no por el número de escaños conseguidos, pues hay sistemas electorales distorsionadores.

Las formas de financiamiento público indirecto que se incluyan deben tomar en consideración que se están utilizando recursos del Estado y por ello deben establecerse mecanismos que permitan la transparencia para el acceso a la información.

En relación al financiamiento privado, en la medida que éste es una forma que permite el autosostenimiento de los partidos y el que ha evidenciado que puede tener un efecto pernicioso en el sistema, permitiendo que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento, deben introducirse límites (topes) a las aportaciones privadas. Una misma persona natural o jurídica debe poder aportar anualmente a un partido hasta un monto máximo establecido en la norma. El sistema electoral peruano que incorpora el voto preferencial, hace casi imposible el control, pues se trata de un financiamiento al candidato de manera directa, que no necesariamente debe ser de conocimiento del partido político.

De otro lado, cuando la norma contemple la posibilidad de constituir alianzas con fines electorales, los aportes que se realicen deben ser a las alianzas y no a los partidos que las integran. La ley debe contemplar con claridad las fuentes de financiamiento que son permitidas y establecer aquellas que no lo son. No es conveniente incluir fórmulas de regulación ambigua o que se presten a una interpretación distinta.

En relación al organismo supervisor, debe contar con los recursos financieros y humanos que le permitan ser eficiente en el cumplimiento de sus funciones, de otro modo el propio diseño del sistema se debilita y la norma resulta en la práctica inaplicable. Debe establecerse a nivel normativo la obligación de las entidades de brindar información a este organismo a efectos de que pueda realizar cruces de información y verificar la veracidad de la información proporcionada por los partidos. Ello fortalecerá al propio organismo y creará mayores y mejores condiciones para la transparencia del dinero en la política. Resulta igualmente conveniente el diseño y aprobación por parte de este organismo de formatos que permitan a los partidos la presentación de los diversos informes de manera estandarizada. Facilita la labor de los partidos y del propio organismo y hace más eficiente el proceso.

Debe establecerse un régimen efectivo de sanciones, de otra manera la norma gradualmente irá perdiendo legitimidad, los partidos en la medida que no se encuentran en una situación de ser sujetos de una sanción ante eventuales incumplimientos, no se sentirán obligados a cumplir con sus preceptos. Las sanciones que se contemplen deben ser efectivas, multas, pérdida de financiamiento público, pérdida de la inscripción, no participación en procesos electorales, etcétera. Las sanciones declarativas o aquellas consideradas morales no son recomendables dado que su grado de efectividad depende de diversas variables y en la práctica deslegitiman al organismo facultado para imponerlas.

Resulta importante que se establezcan sanciones tanto a aquellos incumplimientos formales como sustantivos. La presentación oportuna de informes es el punto de partida para iniciar un trabajo de supervisión, por ello este es un incumplimiento que debiera ser sancionado de manera drástica. La norma debe establecer requisitos mínimos de control interno que deben ser incorporados por los partidos, que si bien son aspectos de organización interna del partido deben ser coherentes con el diseño del control externo. Estos mecanismos deben permitir orden y transparencia de la contabilidad y además hacer eficiente y viable el control externo.

El actual sistema de financiamiento partidario descrito en la LPP ha incentivado y promovido en los partidos políticos una mayor preocupación por la transparencia en sus movimientos financieros. Existe además en la actualidad la posibilidad de que la ciudadanía esté informada sobre la transparencia en los gastos partidarios y el manejo de sus respectivos fondos. De esta manera se genera un clima de confianza favorable para los partidos políticos.

## VII. Bibliografía


Alcántara, Manuel *et al.*, "La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina", *Boletín Electoral Latinoamericano* XXII, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1999.

Bendel, Petra, "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera", en Nohlen, Dieter *et al.* (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TEPJF-Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica, 1998.

Casas Zamora, Kevin *et al.*, "Dinero, política y elecciones", *Cuadernos de CAPEL* 48, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2003.

Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998.

Castillo, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales,* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 1985.

Cerdas, Rodolfo, "La crisis de los partidos políticos", *Boletín Electoral Latinoamericano X*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1993.

Ferreira Rubio, Delia, "La rendición de las cuentas partidarias", *Elecciones*, Lima, año 4, núm. 5, 2005.

———, "Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos", *Boletín Electoral Latinoamericano* XIX, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy, *El sistema de partidos en América Latina. La construcción de instituciones democráticas*, Santiago de Chile, Cieplan, 1996.

MUÑOZ, Hugo A., "Financiamiento de los partidos políticos", *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.

———, "Financiamiento de los procesos electorales", en IIDH-CAPEL: *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.

NAVAS, Xiomara, "La financiación electoral: subvenciones y gastos", en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TRIFE-Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica, 1998.

———, "La regulación del financiamiento de los Partidos Políticos y de la Campaña Electoral en América Latina", en Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina,* San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1993.

NJAIM, Humberto, "Financiamiento de la política", *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed., Madrid, Alianza Universidad, 1994.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2008.

# FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Francisco CUETO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico del financiamiento de los partidos políticos*. III. *Acceso a los medios de comunicación*. IV. *Regulación de las encuestas*. V. *Las normativas para debates entre candidatos*. VI. *Los costos en publicidad: spots televisivos, prensa escrita y cuñas radiales*. VII. *Uso de los recursos del Estado en las campañas electorales*. VIII. *Rendición de cuentas*. IX. *El nivel de aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento*. X. *Propuestas de reforma al sistema de financiación de los partidos políticos*. XI. *Conclusiones*. XII. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

La República Dominicana inicia su proceso democrático a partir de los comicios de 1978. Treinta años de elecciones democráticas de manera ininterrumpida suponen una muestra contundente para afirmar que el país ha apostado por los mecanismos democráticos para dirimir sus conflictos. Sin embargo, este no es indicador suficiente para verificar la calidad de la democracia, la cual muestra fuertes signos de deficiencia referidos a la capacidad institucional, la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, los mecanismos de participación y de representación política, así como a los dispositivos de control de los intereses particulares sobre los públicos.

En este marco ha aumentado la preocupación de diferentes sectores por la calidad de los partidos políticos, conscientes de la importancia de éstos para el buen funcionamiento de la democracia.

Uno de los elementos para calibrar la calidad de los partidos políticos pasa por su relación con el manejo transparente de los recursos económi-

cos. La complejidad de la política ha hecho que la competencia partidaria incremente sus costos económicos. Las organizaciones políticas se ven desafiadas a mantener un aparato partidario cada día más complejo y a hacerle frente a campañas electorales costosas, lo cual ha generado en las agrupaciones partidistas la necesidad de recaudar considerables sumas de dinero, haciendo más vulnerable el sistema a prácticas como el financiamiento ilegal, el tráfico de influencias y la penetración de los intereses particulares y no siempre legítimos en la vida pública.

En República Dominicana la participación y regulación de las agrupaciones políticas está conferida por la ley. El actual financiamiento público de los partidos políticos es el resultado de las reformas hechas a la Ley Electoral en 1997. Anteriormente, para el financiamiento de la actividad política sólo se permitía el acceso a recursos del sector privado. La legislación establecía de manera explícita que "todos los actos de cooperación, asistencia o contribución económica a los partidos eran función exclusiva de las personas naturales".[1] No obstante, en los momentos electorales los partidos recibían cuantiosos recursos por parte del Poder Ejecutivo a través de "exoneraciones impositivas y uso de recursos públicos".

Los cambios normativos introducidos en el sistema de financiamiento de los partidos y de las campañas electorales en 1997 estuvieron orientadas, principalmente, a ofrecer una mayor libertad a las organizaciones políticas frente a los intereses individuales que financiaban las campañas electorales y a crear ciertas condiciones de equidad "a través de un mínimo común" para todas las organizaciones políticas, como forma de mitigar los privilegios que se derivan de una financiación privada exclusiva. Sin embargo, los cambios introducidos en la normativa electoral no fueron suficientes y no supusieron la creación de mecanismos legales e institucionales que aseguraran el control del origen del financiamiento privado y que garantizaran la transparencia y el destino tanto de los fondos públicos como privados. Desde entonces se ha suscitado un interesante debate en los círculos de organizaciones civiles, académicas e incluso de partidos políticos, que respalda un mayor control, equidad y transparencia en el financiamiento de los partidos y las campañas electorales.

[1] Artículo 70, Ley Electoral del 1962.

## II. Marco jurídico del financiamiento de los partidos políticos

### 1. *El financiamiento público de los partidos políticos*

De acuerdo a la normativa electoral, el financiamiento público de los partidos políticos está estrechamente ligado a dos aspectos fundamentales: primero, al reconocimiento legal de los partidos políticos por parte del órgano electoral, y segundo, a la participación de éstos en los procesos electorales. En efecto, según el artículo 42 de la Ley Electoral, para que un partido sea reconocido debe reunir un número de afiliados que en ningún caso puede ser menor del 2% de los votos emitidos en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales, así como disponer de organismos directivos y locales en, por lo menos, cada uno de los municipios cabecera de las provincias del país y del Distrito Nacional. En la actualidad existen 154 municipios y 32 provincias. El financiamiento público a los partidos políticos es permanente, aunque el monto difiere según sean años electorales o no. Esto es, "se consignará en el Presupuesto General de la Nación y Ley de Gastos Públicos un fondo equivalente al 0.5% de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un 0.25% en los años que no haya elecciones generales".[2]

La distribución de tales contribuciones ordinarias del Estado a los partidos políticos se realiza de la siguiente manera:

- En los años de elecciones generales el 25%, a ser distribuido en partes iguales entre los partidos políticos o alianzas a los cuales la Junta Central Electoral (JCE) les haya aprobado candidaturas independientes a más tardar 10 días después de la fecha de cierre de la presentación de candidaturas de acuerdo a la ley.
- El restante 75% se distribuirá en proporción a los votos válidos obtenidos por cada partido, alianza o coalición política en las dos últimas elecciones ordinarias (las presidenciales, y las congresionales y municipales).
- Cuando en las elecciones presidenciales hubiera que celebrar una segunda ronda entre los dos candidatos más votados, el Estado proveerá adicionalmente el equivalente al 25% de lo aportado ese año, a distribuirse entre los dos partidos, alianzas o coaliciones contendientes en partes iguales[3].

[2] Ley Electoral 275-97, artículo 49.
[3] Ley Electoral 275-97, Artículo 50.

*Tabla I*
*Presupuesto asignado por el Estado a los partidos políticos, 2000-2008*

| | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | *TOTAL GRAL* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *PARTIDO* | *2000* | *2001* | *2002* | *2003* | *2004* | *2005* | *2006* | *2007* | *2008* | *2000-2008* |
| Partido de la Liberación Dominicana (PLD) | 63 984 852 | 34 996 994 | 68 829 166 | 47 355 288 | 82 939 351 | 92 082 582 | 158 314 653* | 79 157 196 | 282 683 700 | 910 343 782 |
| Partido Revolucionario Dominicano (PRD) | 78 421 235 | 66 549 338 | 113 151 142 | 71 125 080 | 139 468 048 | 82 799 798 | 158 314 653 | 79 157 196 | 282 683 700 | 1 071 670 190 |
| Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) | 30 444 563 | 36 510 372 | 57 570 639 | 43 420 752 | 81 797 369 | 71 397 302 | 158 314 653 | 79 157 196 | 282 683 700 | 841 296 546 |
| SUB-TOTAL partidos mayoritarios | 172 850 650 | 138 056 704 | 239 550 947 | 161 901 120 | 304 204 768 | 246 279 682 | 474 943 959 | 237 471 588 | 848 051 100 | 2 823 310 518 |
| Partido Popular Cristiano (PPC) | 231 170 | | 18 559 | 7009 | 4 305 899 | 2 393 351 | 4 316 885 | 2 369 268 | 8 132 724 | 21 774 865 |
| Partido Quisqueyano Demócrata (PQD) | 4 239 816 | 2 434 901 | 11 677 011 | 2 016 147 | 8 800 972 | 3 405 714 | 6 973 088 | 3 338 856 | 11 703 697 | 54 590 202 |
| Partido Revolucionario Independiente (PRI) | 5 250 989 | 882 745 | 9 925 036 | 2 970 528 | 7 632 730 | 2 524 242 | 4 384 123 | 2 964 348 | 10 324 388 | 46 859 129 |

| | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | *TOTAL GRAL* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *PARTIDO* | *2000* | *2001* | *2002* | *2003* | *2004* | *2005* | *2006* | *2007* | *2008* | *2000-2008* |
| Bloque Institucional Social Demócrata (BIS) | 4 794 917 | 2 024 243 | 3 662 042 | 320 007 | 7 012 223 | 6 056 881 | 14 759 790 | 6 029 148 | 21 611 924 | 66 271 175 |
| Partido de la Unidad Democrática (UD) | 6 546 295 | 2 874 507 | 3 310 429 | | 7 806 177 | 3 082 467 | 6 024 263 | | | 29 644 138 |
| Partido Nacional de Veteranos Civiles (PNVC) | 3 928 959 | 329 138 | 6 282 131 | 886 646 | 5 375 223 | 3 066 255 | 5 976 063 | 2 699 712 | 0 | 28 544 127 |
| Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD) | 3 737 185 | 285 146 | 4 781 364 | 274 452 | 4 856 722 | 3 300 581 | 6 664 296 | 3 407 064 | 11 954 903 | 39 261 713 |
| Partido Unión Demócrata Cristiano (UDC) | | | 7 201 671 | 361 152 | 4 574 809 | 3 581 929 | 7 490 641 | 3 267 252 | 11 439 955 | 37 917 409 |
| Partido Demócrata Popular (PDP) | 3 792 849 | 549 755 | 939 484 | 39 696 | 5 001 162 | 2 403 523 | 4 029 553 | 2 371 596 | 8 141 314 | 27 268 932 |
| Partido de la Unidad Nacional (PUN) | | | 279 537 | 26 748 | 4 320 884 | 3 950 169 | 8 865 897 | 4 026 732 | 14 237 113 | 35 707 080 |
| Partido Renacentista Nacional (PRN) | 3 737 185 | 152 283 | 2 117 455 | 122 964 | 4 579 653 | 2 790 006 | 5 164 687 | 2 639 640 | 9 128 491 | 30 432 364 |

| | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | *TOTAL GRAL* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *PARTIDO* | *2000* | *2001* | *2002* | *2003* | *2004* | *2005* | *2006* | *2007* | *2008* | *2000-2008* |
| Partido Alianza Social Dominicana (ASD) | 3 909 515 | 393 525 | 409 403 | | 4 780 493 | 2 413 677 | 4 059 376 | 2 384 327 | 8 188 212 | 26 538 528 |
| Partido Fuerza de la Revolución (FR) | | | 3 627 103 | 706 824 | 4 837 288 | | | | | 9 171 215 |
| Partido Liberal de la Rep. Dom. (PLRD) | | | | | 4 300 573 | 2 900 535 | 5 489 326 | 3 300 971 | 11 564 164 | 27 555 569 |
| Partido Humanista Dominicano (PHD) | | | | | 4 300 573 | 2 573 290 | 4 528 176 | 2 210 160 | 7 546 732 | 21 158 931 |
| Partido Nueva Alternativa (PNA) | 3 737 185 | | 1 619 361 | 283 524 | 4 515 860 | | | | | 10 155 930 |
| Movimiento Democrático Alternativo (MODA) | | | | | | | | | 6 695 140 | 6 695 140 |
| Partido Alianza Popular (PAP) | | | | | | | | | 6 695 140 | 6 695 140 |
| Movimiento Independiente de Yaguate (MIYA) | | | 38 740 | 178 392 | | 2 464 183 | 398 099 | | | 3 079 414 |
| Mov. De Unidad Integ, Dominicana (UNIDO) | 3 737 185 | | | | | | | | | 3 737 185 |

| | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | *TOTAL GRAL* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *PARTIDO* | *2000* | *2001* | *2002* | *2003* | *2004* | *2005* | *2006* | *2007* | *2008* | *2000-2008* |
| Partido Alianza por la Democracia (APD) | | | 42 021 | 15 300 | 4 312 187 | 5 543 119 | 13 250 827 | 6 132 215 | 21 991 519 | 51 287 188 |
| Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD) | | | | | | | 3 944 596 | 4 822 284 | 17 167 071 | 25 933 951 |
| Partido Popular Reformista (PPR) | | | | | | | | 1 978 932 | 0 | 1 978 932 |
| Partido Verde la Unidad Democrática (PVUD) | | | | | | | | 2 863 929 | 9 954 544 | 12 818 473 |
| Movimiento Indep. Santiago Rodríguez (MISAR) | | | 83 097 | | | | | | | 83 097 |
| Mov. Cívico Resc. S. Cristóbal (MOCIRESA) | | | 217 846 | | | | | | | 217 846 |
| Movimiento Comunitario Independiente (MCI) | | | 23 605 | | | | | | | 23 605 |

| | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | | *A. Electoral* | *TOTAL GRAL* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *PARTIDO* | *2000* | *2001* | *2002* | *2003* | *2004* | *2005* | *2006* | *2007* | *2008* | *2000-2008* |
| Movimiento Indep. Unidad y Cambio (MIUCA) | 3 737 185 | | 1 569 170** | 177 204 | 4 435 127 | | 4 215 531*** | 2 561 460**** | 8 840 603 | 25 536 280 |
| Partido Fuerza Nacional Progresista (FNP) | | | | | 4 300 573 | 3 823 708 | 8 200 772***** | | 6 695 140 | 23 020 193 |
| Movimiento Solidaridad Nacional (MSN) | | | | | 4 300 573 | | | | | 4 300 573 |
| Partido por la Auténtica Democracia (PAD) | | | | | 4 300 573 | | | | | 4 300 573 |
| SUB-TOTAL partidos minoritarios | 51 380 435 | 9 926 243 | 57 825 065 | 8 386 584 | 108 650 274 | 56 273 630 | 118 735 989 | 59 367 894 | 212 012 774 | 682 558 897 |
| TOTAL | 224 231 085 | 147 982 947 | 297 376 015 | 170 287 713 | 412 855 042 | 302 553 312 | 593 679 949 | 296 839 482 | 1 060 063 874 | 3 505 869 415 |

* El informe de ingresos remitido por el PLD indica 173 343 960.49 como aporte de la JCE, mientras que en la resolución de la JCE figuran 158 314 653.

** De esta cantidad, el MIUCA sólo recibió el 50%..

*** El MIUCA recibió el 50% de la cantidad asignada por la Junta Central Electoral (2 107 765**).**

**** El MIUCA recibió 2 068 424 en base a una deuda pendiente con el Estado dominicano.

***** La FNP recibirá los fondos a través del PLD.

### 2. *Actividades objeto de financiamiento público directo*

Todos los partidos políticos que reúnan las condiciones establecidas por la ley son beneficiarios del financiamiento público. Sin embargo, la ley no contempla disposiciones que regulen el uso que deben dar las organizaciones políticas al monto recibido ni la distribución de los fondos públicos entre las diferentes modalidades de candidaturas. En tal sentido, las direcciones de los partidos las determinan de manera discrecional la distribución de los recursos.

### 3. *El financiamiento privado*

Según las disposiciones legales vigentes se permite la asistencia o contribución económica de las personas naturales y jurídicas nacionales privadas,[4] y se prohíbe de manera explícita "la aceptación de ayudas materiales de grupos económicos, de gobiernos e instituciones extranjeras y de personas físicas vinculadas a actividades ilícitas".[5]

La Junta Central Electoral tiene la "facultad para anular cualquier operación de la cual tenga conocimiento e incautar provisionalmente o tomar cualquier medida cautelar con el auxilio de la fuerza pública respecto a cualquier bien, o para hacer cesar de inmediato cualquier uso indebido de los recursos del Estado".[6]

La laxa regulación de las aportaciones "de las personas naturales y jurídicas nacionales privadas" y las debilidades institucionales del órgano electoral para dar seguimiento a las aportaciones privadas a los partidos políticos, favorecen que el perfil del candidato y sus posibilidades en términos electorales sean determinantes para la obtención de fondos no estatales.

Esta ausencia de controles sobre el origen y uso de los recursos privados por parte de los partidos políticos se hizo evidente con el fraude bancario a los ahorrantes y al Estado por parte del Banco Intercontinental (Baninter) sucedido en 2003. El fraude fue estimado en 55 000 000 de pesos dominicanos, lo que equivale al 67% del presupuesto nacional de ese año y al 15% del producto nacional bruto.

[4] Ley Electoral 275-97, artículo 47.
[5] Ley Electoral 275-97, artículo 55.
[6] Ley Electoral 275-97, artículo 47.

Las informaciones publicadas son una muestra contundente de la magnitud de los recursos privados en el financiamiento de los partidos y las campañas electorales en República Dominicana. De acuerdo al informe presentado por el entonces gobernador del Banco Central la complicidad de dirigentes y principales partidos es evidente, pues se encuentran en la lista de personas e instituciones que se beneficiaron ampliamente de los fondos substraídos.

### 4. *Costo aproximado de la política en República Dominicana*

La carencia de *datos duros* no posibilita realizar una medición exacta; más bien se trata de una aproximación a partir de los informes de los propios partidos a la Junta Central Electoral y de la información oficial sobre el financiamiento público directo. Existe una variedad de rubros, tanto públicos como privados, imposibles de cuantificar a partir de las informaciones disponibles. En el primer caso se encuentran, por ejemplo, el uso de combustibles y de vehículos estatales en campañas electorales, teléfonos y celulares, horas de trabajo de funcionarios dedicadas a las campañas del partido, etcétera. En el segundo caso se halla una variedad de componentes de financiación que corresponden a actividades de los partidos y de candidatos congresionales y municipales, casi nunca reportados, tales como mítines, afiches o programas locales de radio, así como recursos que corresponden a actos de clientelismo no publicables.

## III. Acceso a los medios de comunicación

La Ley Electoral, en su artículo 94a, contempla consideraciones mínimas referidas al acceso a los medios de comunicación. En efecto, se limita a prohibir

> a las empresas o servicios negar o restringir injustificadamente el uso de sus instalaciones o servicios a ninguna agrupación o partido político reconocido o en formación, que esté dispuesto a pagar para utilizarlos las tarifas acostumbradas, que no podrán ser mayores para la actividad política que las que se pagan por dichos espacios, servicios o instalaciones cuando se trate de asuntos comerciales, profesionales, personales o de cualquier otra índole.

Esta regulación no contempla restricciones de recursos económicos dedicados a publicidad electoral; como consecuencia, la participación de los candidatos en los medios de comunicación dependerá de la cantidad de recursos de los que dispongan.

Además, la Junta Central Electoral no cuenta con los mecanismos institucionales para verificar el cumplimiento de la normativa. La única vez que se intentó reglamentar el uso de los medios de comunicación fue en las elecciones presidenciales de 2008, y quienes primero se opusieron fueron los partidos políticos mayoritarios y los medios de comunicación.

De igual manera, la Ley Electoral otorga el derecho a los partidos políticos a usar espacios gratuitos para promover sus candidaturas y programas en los medios de comunicación propiedad del Estado. En efecto, el artículo 94 establece que

> una vez concluido el plazo para la presentación de candidaturas y aprobadas éstas, la Junta Central Electoral dispondrá que, a los partidos o coaliciones que hubieren inscrito candidatos presidenciales, congresionales y municipales, se les concedan espacios gratuitos para promover sus candidaturas y programas en los medios de radios y televisión propiedad del Estado. Dichos espacios deberán ser asignados conforme a los principios de equidad e igualdad.

Aunque la normativa electoral asegura el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado "conforme a los principios de equidad e igualdad por parte de los partidos políticos", la ausencia de reglamentos claros y la debilidad institucional del órgano electoral para dar seguimiento a dicha normativa hace que su aplicación sea muy infrecuente. La asignación depende de la discrecionalidad de las autoridades de turno, la cual obedece al partido que en ese momento detente el Ejecutivo. Generalmente los medios de comunicación del Estado se decantan abiertamente por los candidatos del partido o coalición gubernamental. Las conclusiones del monitoreo realizado por la organización cívica Participación Ciudadana en las elecciones de 2008 no dejan lugar a dudas:

*1)* El 83% de la publicidad colocada en las emisoras de radio en manos del gobierno corresponde a publicidad a favor del PLD y/o sus partidos aliados.

*2)* En los canales de televisión administrados por el gobierno y que fueron monitoreados, el 91% de la publicidad colocada fue a favor del candidato del PLD y/o sus partidos aliados.
*3)* En el caso de CERTV-Canal 4, de propiedad estatal y administrado por el gobierno, el 100% de la publicidad fue a favor del candidato del partido en el gobierno, el PLD.

Respecto a los medios de comunicación privados, muchos se alinean con las candidaturas particulares, lo cual se hace evidente en la cantidad de programas que mantienen un perfil con clara tendencia por un determinado partido político.

## IV. Regulación de las encuestas

El artículo 10 del Reglamento sobre la Propaganda Electoral de los Partidos Políticos estipula que: "Toda encuesta de opinión de carácter electoral, al ser publicada y difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la ficha técnica que la sustente". Pero el órgano electoral no cuenta con mecanismos institucionales y operativos para verificar y constatar la calidad de las informaciones publicadas por las empresas encuestadoras. En los últimos años las elecciones se han convertido en una lucha de encuestas, donde los partidos políticos descalifican los resultados que no les benefician, por supuestamente responder a los intereses de candidaturas particulares. La necesidad de la regulación de las encuestas se constituye en un aspecto fundamental para el debate crítico en el proceso de las campañas electorales.

## V. Las normativas para debates entre candidatos

En su artículo 94 la Ley Electoral establece que "durante el periodo electoral ningún partido o agrupación política podrá usar frases ni emitir conceptos, por cualquier medio de difusión, contrarios a la decencia, al decoro y a la dignidad de las agrupaciones o partidos políticos adversos o a sus candidatos". Sin embargo no están establecidos debates "cara a cara" entre los candidatos para confrontar frente a los ciudadanos sus propuestas y programas de gobierno, ni tampoco tienen credibilidad las

veces que los ciudadanos debaten con los candidatos, toda vez que los seleccionados para participar en estas actividades generalmente responden a los intereses del candidato confrontado.

## VI. Los costos en publicidad: spots televisivos, prensa escrita y cuñas radiales

Debido a que no existen limitaciones específicas de los rubros financiados y a que los partidos políticos no usan un modelo uniforme para los informes contables a la Junta Central Electoral, los datos con los que se cuenta sobre el gasto en publicidad de los partidos políticos en las elecciones presidenciales de 2008 dependen del monitoreo realizado por el movimiento cívico no partidista Participación Ciudadana. Durante el periodo de monitoreo, desde el 24 de marzo hasta el 20 de abril, los partidos políticos gastaron un monto ascendente a 143 823 409 pesos dominicanos.

Vale hacer la salvedad de que el monitoreo realizado no permite afirmar de manera precisa que el dinero desembolsado por los partidos es el que indican las cifras estimadas, pues la publicidad está valorada a precio de mercado, sin tomar en consideración que los partidos usualmente negocian descuentos o tratamientos especiales, y en algunos casos exoneraciones, con los dueños de los medios de comunicación. De igual forma quedan fuera de estos cálculos los spots dirigidos a la publicidad institucional del Poder Ejecutivo, de ayuntamientos y del Congreso, exaltando sus políticas y sus logros. Si bien no puede afirmarse que esta propaganda esté directamente orientada a la promoción de los partidos, sí es evidente que algunos de sus mensajes, así como el aumento de su propaganda en los medios durante la campaña, tienen una clara connotación electoral.

Siguiendo con el monitoreo realizado por Participación Ciudadana de las elecciones presidenciales de 2008, el medio de comunicación a través del cual se realiza mayor gasto en publicidad es la televisión, con un expendio en el periodo señalado ascendente a RD$ 118 136 925.00, el cual representa el 82% del total. El medio que registró menor gasto fue la prensa escrita: RD$ 7 661 253.00, llegando a un 6% del total.

La disparidad del volumen del gasto entre los partidos queda evidenciada en la diferencia entre lo que gastó el PLD-RD$ 80 149 958.00, que representa un 55.73%, más del doble que su más cercano competidor, el PRD, con un gasto de RD$ 36 531 548.00, lo cual supone un 25.40%.

*Tabla II*
*Gasto total en publicidad de partidos políticos, elecciones 2008*
*(24 de marzo hasta 20 de abril)*

| *Partido* | *%* | *Total RD$* |
|---|---|---|
| PLD | 55.73 | 80 149 958.00 |
| PRD | 25.40 | 36 531 548.00 |
| PRSC | 14.30 | 20 564 156.00 |
| CARTA VÍA | 3.73 | 5 371 215.00 |
| PAP | 0.48 | 694 038.00 |
| MIUCA | 0.36 | 512 494.00 |
| TOTAL | 100% | 143 823 409.00 |

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de monitoreo de Participación Ciudadana.

## VII. Uso de los recursos del Estado en las campañas electorales

Una de las características distintivas de la práctica política en el país tiene que ver con la visión patrimonial del Estado de quienes detentan el poder. En este sentido, el uso de los recursos públicos continúa siendo uno de los temas de mayor relevancia en el debate nacional. Esta práctica se mantiene constante a través del tiempo, independientemente del partido que esté en el Poder Ejecutivo, local o congresional. Por ejemplo, en el proceso electoral de 2008 un grupo de partidos de la oposición (PRD, PRSC, PRI y PAP) interpuso el 25 de abril una querella ante la Procuraduría General de la República contra los funcionarios de seis secretarías de Estado involucradas en el pago de las nóminas "CB" a 42 434 presidentes de comités de base del PLD, con un monto mensual de 143 120 000 pesos. De igual modo, la organización cívica Participación Ciudadana verificó en su monitoreo el uso de vehículos del Estado y la participación de funcionarios públicos en actividades de campaña promoviendo al candidato de su preferencia. Vale señalar que la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral ordenó, a través de su Resolución 001/2008, la suspensión del pago de las nóminas a los miembros de los comités de base, pero no impuso ninguna sanción ni exigió a que los fondos fueran restituidos. De igual forma, el PRD solicitó a la Junta Central Electoral

instara a instituciones públicas a retirar 70 spots televisivos que, en su opinión, promovían la candidatura del presidente. Mediante Resolución 005/2008, la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral ordenó el retiro de ocho de los anuncios. Además solicitó a las instituciones públicas la suspensión del uso del eslogan "E' pa'lante que vamos", por su coincidencia con el eslogan de la campaña reeleccionista.

## VIII. Rendición de cuentas

Como se señaló con anterioridad, tanto la Ley Electoral como el reglamento relativo a la distribución de la contribución económica del Estado obligan a los partidos a entregar a la Junta Central Electoral un informe de todos los ingresos y egresos dentro de un formato unificado. Pero ni todos los partidos cumplen a cabalidad con las exigencias normativas, ni el órgano electoral hace lo necesario para que se efectúen, a pesar de que: *1*) la Junta Central Electoral elaboró un instructivo para el manejo de ingresos y egresos; *2*) la Ley Electoral faculta a la JCE a solicitar los servicios de la Contraloría General de República para auditar "los registros contables de cada partido para determinar las fuentes de ingresos y los gastos correspondientes" (artículo 52); *3*) el Reglamento sobre la Distribución de la Contribución Económica del Estado a los partidos políticos exige que la contabilidad del aporte del Estado se efectúe separadamente de otras fuentes de recursos en una cuenta bancaria corriente, y que los gastos que se realicen tanto con cargo a esta cuenta como a las demás tengan sus respectivos comprobantes o documentos justificativos, los cuales deben mantenerse archivados ordenadamente a fin de facilitar cualquier inspección que se quiera realizar; *4*) la Ley Electoral y el Reglamento citado obliga a los partidos a remitir informes de todos los ingresos recibidos y gastos efectuados, no sólo los correspondientes a las donaciones del sector público; *5*) estos informes deben entregarse a las autoridades electorales tres meses después de celebradas las elecciones, cuando se trate de un año electoral, y a más tardar dos meses después del cierre del año, cuando se trate de años no electorales.

A pesar de contar con los instrumentos citados en la historia electoral sólo se conoce un caso de un partido auditado y sancionado, siendo este un partido minoritario (el MIUCA, en las elecciones presidenciales de 2000).

## IX. El nivel de aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento

Como ya se indicó, la JCE es el organismo responsable de entregar el aporte estatal y de implantar medidas de control de todos los gastos de los partidos políticos, entidad que cuenta también con la posibilidad de utilizar los servicios de la Contraloría General de la República. Sin embargo no se ha creado una dependencia especializada dentro de la Junta Central Electoral que cuente con los recursos apropiados para llevar a cabo un control efectivo de la contribución económica que reciben los partidos políticos dominicanos.

Existen limitadas iniciativas impulsadas desde la sociedad civil orientadas a fiscalizar o monitorear el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al financiamiento de los partidos políticos. La organización que más se ha involucrado en esta actividad es el movimiento cívico Participación Ciudadana. La iniciativa de esta organización de la sociedad civil dominicana estuvo dirigida a monitorear el gasto en publicidad de TV y radio de los partidos políticos durante las campañas electorales desde el año 2000 hasta 2008.

Si bien existe un cumplimiento estricto por parte del Estado en la entrega de los fondos que por ley deben destinarse a los partidos políticos, al revisar las informaciones reportadas por los partidos políticos a la JCE salta a la vista que no existe un régimen riguroso de control de los gastos.

## X. Propuestas de reforma al sistema de financiación de los partidos políticos

En 2008 fue sometido ante el Congreso de la República, a través de la Cámara de Diputados, el "Proyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas", el cual fue enviado posteriormente a comisión especial para su estudio. Elaborado el informe de dicha comisión, se espera que sea colocado en la agenda de las cámaras para su conocimiento. En lo referido al financiamiento de partidos y campañas, el anteproyecto de ley estipula una serie de artículos con el objetivo de lograr una mayor equidad y transparencia en la distribución de los recursos privados y de los medios de comunicación del Estado, un mayor control de los recursos de las contribuciones de grupos económicos, así como el establecimiento de penalidades claramente definidas en caso de violación a lo que establece la ley.

A continuación se presenta un resumen del anteproyecto en lo referido a la financiación de las organizaciones políticas:

*1)* La distribución a los partidos políticos de la contribución del Estado queda igual que la actual legislación electoral.
*2)* Limita el aporte privado a no más del 5% del monto máximo correspondiente al financiamiento público otorgado al partido o agrupación política de que se trate durante un año.
*3)* Obliga a designar a educación un 10% de la suma entregada por concepto de financiamiento publico.
*4)* Define los mecanismos de control, el cual supone que todos los partidos y agrupaciones políticas estarán obligados a:

- Crear un sistema contable de acuerdo con los principios legalmente aceptados, en el que se reflejen los movimientos de ingresos y egresos.
- Llevar un registro de contribuyentes, el cual contendrá los nombres y apellidos de los contribuyentes, así como la cédula de identidad y electoral, la dirección y el monto de la contribución.
- Designar un tesorero o secretario de finanzas, encargado de administrar los fondos públicos y privados que reciben.
- Presentar cada seis meses un informe de ingresos y gastos ante la Junta Central Electoral.
- Es responsabilidad de la Junta Central Electoral realizar auditorías externas a los partidos y agrupaciones políticas que a su juicio deban ser auditados.

*5)* Todo gasto que se efectúe con motivo de la campaña electoral deberá documentarse a través de una "constancia de Gasto para Campaña Electoral", en la cual deberán detallarse los siguientes datos: *a*) la contratación de publicidad, propaganda, estudio de medición electoral, locales partidarios, impresión de afiches, material gastable y pago del personal o de los servicios recibidos; *b*) los gastos de comunicaciones, transporte y correo.
*6)* Se ofrecerá a los partidos o alianzas que oficialicen su candidatura espacios en los medios de radio y televisión estatal para la transmisión de sus mensajes de campaña. La Junta Central Electoral determinará, mediante una resolución, la cantidad de tiempo de publici-

dad y los horarios en los cuales deberán ser transmitidas estas cuñas y el tiempo de duración de cada una.

*7)* La penalización por la violación a las normas de financiamiento varía según sea la infracción; la misma oscila desde la supresión temporal de los recursos públicos hasta la anulación de los candidatos a cargos de representación popular.

## XI. Conclusiones

1) A partir de la reforma efectuada en la Ley Electoral a finales de 1997, República Dominicana posee un sistema mixto de financiamiento a los partidos políticos, que combina aportes del Estado y del sector privado nacional. El apoyo económico estatal es *permanente*, aunque se incrementa en los años electorales, *y* favorece a los partidos políticos que logran mayor votación en las elecciones precedentes.

2) La normativa actual no define el uso que debe darse al financiamiento aportado por el Estado a las organizaciones políticas. En la práctica la JCE se limita a entregar los fondos, que pasan al patrimonio del partido con el único compromiso de presentar un informe contable reportando los gastos. En tal sentido, y siguiendo la normativa establecida en otros países, sería importante regular el uso de los recursos estableciendo criterios para su distribución, evitando que sean utilizados casi exclusivamente para promoción electoral de las candidaturas, así como la concentración en determinados renglones y ámbitos geográficos del país.

3) En años no electorales, y con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de la representación política, sería necesario que la ley contemplara especializar una parte importante de los recursos aportados por el Estado a la ejecución de programas de educación y capacitación, incluyendo entrenamientos que contribuyeran a mejorar la competencia política de las mujeres y del liderazgo joven, potenciando sus habilidades para la negociación dentro de las organizaciones partidistas. En República Dominicana existen escuelas o programas de formación en las principales organizaciones políticas, pero son infuncionales y no disponen de recursos económicos, entre otras razones porque los fondos estatales se orientan casi exclusivamente a la propaganda política durante las campañas electorales.

4) Los resultados de los monitoreos de la publicidad televisiva, escrita y radial efectuados por Participación Ciudadana en las últimas eleccio-

nes de 2008 indican que existe un desequilibrio entre los ingresos aportados por el Estado y los gastos realizados por los partidos.

5) El acceso ilimitado a fondos privados tiende a crear una competencia desigual entre los partidos políticos y compromete la independencia de estas organizaciones respecto a los intereses económicos particulares. A fin de regular este aspecto, tan vital para la institucionalidad democrática, se sugiere establecer un límite al aporte privado, que podría ser una proporción del otorgado por el Estado. Estas restricciones no pueden efectuarse sin establecer rigurosos controles que permitan supervisar los fondos recibidos y utilizados por los partidos políticos. Los mecanismos de rendición de cuentas deben fomentar la transparencia en el manejo de los ingresos y gastos de los partidos y la instauración de sistemas contables auditables y de acceso público.

6) También habría que regular, para los años electorales, la proporción de los fondos que deben ser otorgados al partido y a los candidatos, ya que en la actualidad el uso discrecional por la cúpula dirigente introduce desigualdades y privilegios en el acceso a los recursos, factores que atentan contra la democracia interna de las organizaciones políticas. Igualmente la JCE podría exigir a los partidos políticos presentar un Plan Nacional de Campaña que incluyera los montos que serían utilizados para la publicidad, así como el contenido, tiempo y espacio que se destinaría a la propaganda electoral. La especialización en el uso de los fondos públicos debería incluir el establecimiento de franjas electorales que regulen el contenido y el alcance de la publicidad transmitida a través de los medios.

7) El control por parte del órgano electoral no debe circunscribirse a la donaciones en metálicos, sino también en especie.

8) El órgano electoral debería fortalecer los mecanismos de fiscalización a los recursos económicos de los partidos, de tal suerte que posibilite su uso transparente y en consonancia con lo que estipulan las leyes.

9) Los sistemas de control establecidos por la JCE para obligar a los partidos a rendir cuentas de los recursos recibidos deben abarcar el uso de fuentes ilícitas para evitar la reiteración del caso Baninter.

10) La aprobación y cumplimiento del "proyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas" que actualmente cursa en el Congreso de la República puede ser un buen inicio para enfrentar de manera eficiente y transparente el tema de la financiación de los partidos, siempre que se adopten medidas específicas para hacer reales las leyes.

## XII. Bibliografía

Aquino, J., "Anteproyecto de ley sobre partidos y agrupaciones políticas", en Participación Ciudadana, *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio,* Santo Domingo, 2002.

Banco Central de la República Dominicana, Discurso de José Lois Malkun, Gobernador, 13 de mayo del 2004 y documentos complementarios.

Consejo Nacional de Reforma el Estado (Conare), *Reformas Electorales Pendientes: órganos electorales, lista de candidaturas y cuota femenina*, 2005.

———, *Anteproyecto de Ley sobre Elecciones Primarias Presidenciales,* Santo Domingo, 2002.

———, Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos, Santo Domingo, 2007.

COPRYME-PNUD, *Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas,* Santo Domingo, 2000.

Duarte, I., "Financiamiento estatal a los partidos políticos dominicanos y monitoreo de gastos publicitarios", en PC, *Democracia y Partidos....2002.*

———, "Para recuperar la credibilidad perdida: dos premisas y un pliego de recomendaciones", exposición en el *Coloquio Retos de las Elecciones Presidenciales del 2004,* organizado por Participación Ciudadana el 10 de junio del 2004. *mimeo.*

Duarte, I. y Brea, R., *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994 - 2001,* PUCMM-PID-PROFAMILIA-IEPD, Santo Domingo, 2002.

Jorge Prats, E., "Inconstitucionalidad del proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias", en *Gaceta Judicial,* 28 de marzo al 11 de abril del 2003, Santo Domingo.

González, K., *El gasto en publicidad y el proceso electoral (Monitoreo de la inversión de los partidos políticos y el gobierno para las Elecciones Congresionales y Municipales del 2002),* Programa Político electoral de Participación Ciudadana, Santo Domingo, octubre del 2002, Mimeo.

IDEA Internacional, "El papel de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática", texto preparado en ocasión de la *XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río,* Cuzco, Perú, 23 y 24 de mayo, 2003.

Junta Central Electoral, "Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana", 2004.

Junta Central Electoral, *Ley Electoral 5884,* del 5 de mayo de 1962, Santo Domingo,

———, *Compilación de Legislación Electoral,* Santo Domingo, Años 1998, 2000 y 2002.

———, "Ley Electoral 275-1997 y sus modificaciones", en *Compilación de la Legislación electoral de la República Dominicana 2002,* Santo Domingo, mayo, 2002.

———, "Reglamento relativo a la distribución de la contribución económica del Estado", *Compilación de la Legislación Electoral, 2002.*

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Memoria del Pacto de Ética, una propuesta desde la sociedad civil, Elecciones Presidenciales del 2000,* Santo Domingo, 2001.

———, *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio,* Santo Domingo, 2002.

———, *Primer Informe: observación electoral elecciones presidenciales*, 2008.

———, *Tercer informe: observación electoral elecciones presidenciales*, 2008.

*Periódico El Caribe,* Santo Domingo, 17 de mayo del 2003 (artículo de Fausto Rosario), *Periódico Hoy*, 16 de mayo del 2003 (artículo de Juan Bolívar Díaz)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, *Proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias Presidenciales presentado al Congreso por el Poder Ejecutivo,* Santo Domingo, 2003.

REVISTA *Rumbo,* núm. 320, 20 de marzo de 2000, Santo Domingo (artículo de Juan Bolívar Díaz).

RODRÍGUEZ ESTRELLA, R., "Legislación vigente sobre partidos políticos en República Dominicana", en *PC, democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, 2002.

SÁNCHEZ, Fernando F. y THOMPSON, José, *50 Cuadernos de CAPEL, Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL) y la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional, 2006.

# FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN URUGUAY

Daniel CHASQUETTI

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ingresos, gasto y transparencia*. III. *El subsidio público en Uruguay*. IV. *La nueva ley de financiamiento*. V. *Consideraciones finales*. VI. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

El estudio del financiamiento de la política en Uruguay se encuentra todavía en ciernes. Pese a la existencia de una prolífica literatura sobre partidos, la relación entre la política y el dinero ha sido escasamente abordada. Los aislados esfuerzos académicos realizados durante la última década estuvieron centrados principalmente en la descripción y caracterización de los mecanismos de financiamiento (Rial, 1998; Casas, 2002 y 2003; Caetano *et al.*, 2002; Chasquetti y Piñeiro, 2003; Rial, 2004; Rumeau, 2005; Terán, 2008), más que en el abordaje de cuestiones más profundas como el porqué de la modalidad de financiamiento escogida o las consecuencias que ella genera sobre la competencia interpartidaria o la calidad de la democracia.

Podría pensarse que la falta de atención sobre el tema responde a la ausencia de iniciativas políticas o de interés por la materia, pero a esta altura de los acontecimientos podemos decir que éste no es el caso. Durante los últimos 15 años, numerosos proyectos de ley relacionados con el financiamiento de la política fueron presentados en el Parlamento por legisladores de todos los partidos. Si bien sólo unos pocos fueron aprobados, el tema ha ido ganando espacio en la agenda pública. Y hasta tal punto esto es así, que el actual gobierno del doctor Tabaré Vázquez presentó su propio proyecto, orientado a la regulación de aspectos sustantivos del financiamiento partidario, y consiguió aprobarlo en marzo de 2009, marcando un cambio sustantivo en la materia.

Se suele afirmar que la introducción de cambios importantes en la modalidad de financiamiento de la política está asociada con la aparición de escándalos públicos y episodios de corrupción (Ferreira Rubio, 2004). Sin embargo, el sistema político uruguayo ha desarrollado una discusión sobre factores preocupantes del financiamiento a partir de las preferencias y convicciones en la materia de los principales actores partidarios. En este sentido, podría pensarse que Uruguay es un caso *sui géneris*, pues inició un lento proceso de reformas graduales que termina con un nuevo estatuto, sin que hubiere de por medio fenómenos de corrupción, acusaciones o escándalos.

Los estudios académicos sobre el tema concuerdan en que Uruguay contó hasta este año con un sistema de financiamiento público directo, viabilizado a través de la aprobación de leyes *ad-hoc* (Rial, 2004), combinado con un conjunto de transferencias públicas indirectas que apuntaban a solventar el accionar permanente de los partidos (Chasquetti y Piñeiro, 2002). Este original modo de financiar la política se complementaba con la ausencia de restricciones para el financiamiento privado, lo cual introducía una gran opacidad al sistema, pues era imposible determinar cuánto efectivamente gastaban los partidos, cómo gastaban, y sobre todo, dónde se originaban los flujos de dinero. Caetano *et al.* (2002) han caracterizado esta modalidad como de "subsidio público con autorregulación de los actores", pues por un lado el Estado transfería importantes dotaciones para enfrentar las campañas electorales, y por otro, permitía complementar esos ingresos con donaciones privadas gestionadas por los actores en forma unilateral.

Los cambios graduales introducidos hasta 2009 no alteraron las características centrales del sistema, pero abrieron la puerta a modificaciones más profundas. En este trabajo se pasa revista a ese proceso gradual de cambios y se analiza el estatuto finalmente aprobado. En el primer apartado se presenta el esquema teórico propuesto por Casas (2002 y 2004) como marco de análisis. En el segundo apartado se describen las características del financiamiento público y privado y las normas que intentaron regular el gasto y la transparencia. En el tercer apartado se describen las características de la nueva ley de regulación del funcionamiento de los partidos que incluye cambios sustantivos a la modalidad de financiamiento de la política uruguaya. En el último apartado se ensaya una reflexión sobre el impacto que podría tener la nueva regulación.

## II. Ingresos, gasto y transparencia

Kevin Casas (2002) clasifica los instrumentos de regulación del financiamiento a la política según la función y el objeto. Este enfoque permite distinguir entre *a*) normas que se ocupan estrictamente de regular los ingresos de partidos y candidatos; *b*) normas que apuntan a regular el gasto, y *c*) normas que aseguran la transparencia de los ingresos y los gastos. Cómo se consiguen los fondos, cuánto se gasta y cómo se fiscaliza el proceso, son las preguntas que buscan responder el ordenamiento legal referido a la financiación de la política.[1]

*La regulación de los ingresos.* Las normas destinadas a la regulación de los ingresos de los partidos son las más extendidas entre los sistemas de financiamiento. Surgidas frecuentemente en contextos de escándalos de corrupción política, estas normas definen, por lo general, qué ingresos son permitidos en función de su origen y monto. Algunos sistemas sólo permiten contribuciones privadas de montos pequeños y las campañas son financiadas exclusivamente con fondos públicos. Otros sistemas sólo se limitan a fijar montos límites y no otorgan subsidios públicos a los partidos. Otros establecen medidas en uno y otro sentido.

Asimismo, las fuentes de financiamiento pueden ser privadas o públicas. Dentro de las privadas están las contribuciones de los afiliados a los partidos —de montos pequeños— y las que realizan donantes no identificados —de procedencia reservada y de montos importantes—. Las fuentes de financiamiento público pueden ser directas o indirectas. Las primeras consisten en transferencias de dinero del Estado a los partidos; las segundas suponen transferencias estatales de recursos en especie.[2]

En líneas generales, la mayoría de las regulaciones sobre el ingreso de recursos a los partidos suelen ser de carácter restrictivo, es decir, restringen las donaciones privadas o directamente las prohíben. Muchos sistemas además establecen restricciones sobre el monto de las donaciones y sobre el origen de los fondos, y en este sentido, las provenientes de corporaciones, empresas contratistas del Estado o sindicatos, son especialmente consideradas por las normas de restricción.

[1] Otra clasificación muy extendida de las modalidades de financiamiento es la que divide los mismos entre *a*) sistemas públicos; *b*) sistemas privados, y *c*) sistemas mixtos. Al respecto, véase Zovatto (2003).

[2] Este tipo de recursos son de gran variedad y van desde exoneraciones tributarias, gratuidad en el uso del correo público, y hasta minutos en canales de televisión pública.

Los estudios comparados muestran que los sistemas que imponen fuertes restricciones a las contribuciones privadas están generalmente complementados por sistemas de subsidios públicos que cubren buena parte de los costos de funcionamiento de los partidos en sus campañas y en su actividad interelectoral. Cuando esto no sucede, las restricciones suelen empujar a partidos y candidatos hacia formas poco transparentes de financiación. Vale también decir que las normas que regulan los ingresos de los partidos enfrentan con frecuencia serias dificultades para su aplicación, pues demandan una importante capacidad burocrática para poder auditar las finanzas partidarias. Por tanto, los resultados de los sistemas basados en el control de los ingresos suelen ser magros.

*La regulación del gasto.* Las regulaciones de los gastos de las campañas electorales de los partidos suelen ser menos comunes en los sistemas de regulación. La lógica implícita detrás de la limitación del gasto es disminuir la dependencia financiera que tienen los políticos para enfrentar las campañas electorales. Si no se puede gastar, no hay necesidad de recaudar.

En este campo existen dos posibilidades para limitar el gasto: *a*) fijar un monto máximo total, o *b*) impedir el gasto en determinados rubros. La primera opción presenta una importante complejidad de aplicación, pues resulta extremadamente complejo definir un monto máximo de gasto. En sistemas donde existe la reelección —ya sea en el Ejecutivo, ya sea en el congreso—, grandes restricciones pueden favorecer la chance del candidato que está en posesión del cargo, perjudicando así a los desafiantes que cuentan con menores posibilidades para divulgar su nombre y programa ante el electorado. Un segundo problema es la dificultad para auditar dichos gastos. Si es difícil controlar las contribuciones, mucho más será controlar lo que se gasta. Esto requiere auditar una infinidad de operaciones comerciales, fijar el valor de diferentes bienes, discriminar gastos corrientes de gastos de campaña, etcétera.

Si bien la opción de restringir los gastos en determinados rubros también adolece de alguno de estos problemas, su aplicación resulta mucho más fácil y viable. No por casualidad, la publicidad en medios masivos de comunicación, rubro que acumula el mayor porcentaje de gasto de las campañas, es la que se topea con mayor frecuencia. El límite se puede fijar en un monto determinado de dinero, en minutos de televisión, o directamente, en el establecimiento de una duración temporal de la campaña.

La limitación a los gastos es un tema de debate recurrente en los Estados Unidos. En 1974, luego del escándalo de *Watergate*, se fijaron restricciones al gasto de las campañas y a las donaciones privadas. Posteriormente, en 1976 la Corte Suprema prohibió las limitaciones a los gastos al argumentar que se trataba de una limitación inaceptable para la libertad de expresión. Desde esa fecha, el debate continúa abierto, lo cual nos muestra el tipo de *trade-off* que genera la fijación de límites a los gastos de la política.

*Las normas que aseguran la transparencia.* Hasta aquí se han descrito una variedad de instrumentos para regular el gasto y la inversión en campañas electorales. Combinaciones de estas normas se encuentran presentes en la mayoría de las democracias. Sin embargo, las mismas no son suficientes para controlar de manera eficiente la relación entre dinero y política si no van acompañadas por una normativa complementaria que asegure la transparencia y publicidad de los ingresos y gastos partidarios.

En este sentido, existen sistemas que definen normas para garantizar la transparencia de esos movimientos financieros, las cuales incluyen costos específicos para quienes las incumplen. Del mismo modo, se establecen instituciones (tribunales de cuentas, auditorías, etcétera) encargadas de efectuar el control burocrático del gasto y la inversión partidaria, ya que no alcanza con fijar restricciones si luego no es posible vigilar su cumplimiento. Si esto no se realiza, hasta la regulación más estricta termina siendo una simple declaración de buenas intenciones.

## III. El subsidio público en Uruguay

Como bien sugiere Rial (2004), Uruguay ha sido un caso atípico en el tema del financiamiento de la política. La modalidad utilizada hasta 2009 integraba el subsidio público estatal con la absoluta permisividad para aceptar donaciones privadas. Durante mucho tiempo, esta estructura de financiamiento fue observada con desconfianza debido a la ausencia de controles. Sin embargo, dicha modalidad funcionó en el marco de un sistema político cuyos rasgos principales podían atenuar, a mi juicio, los eventuales peligros. Uruguay es un país pequeño, con partidos fuertemente institucionalizados, un longevo sistema electoral, instituciones políticas que favorecen la coparticipación en el poder, y una cultura pluralista reivindicada por todos los actores. Esa combinación permitió el

desarrollo de una de las democracias más sólidas del continente. En la práctica, muchos de los elementos característicos del sistema político uruguayo, funcionan como poderosos mecanismos de contralor que la mayoría de los estudios sobre financiamiento político suelen pasar por alto.

Recordemos que Uruguay modeló su peculiar sistema electoral durante la primera mitad del siglo XX. El doble voto simultáneo, establecido en 1910, es la piedra angular del sistema y perduró sin modificaciones hasta la reforma constitucional de 1996. Como lo reconocen algunos autores (Real de Azúa, 1971; Caetano *et al.*, 1988; Buquet *et al.*, 1998) la posibilidad de votar al mismo tiempo por un partido, una fórmula presidencial, una lista de candidatos al Senado y otra a diputados, modeló partidos políticos con una fisonomía específica centrada en una original estructura fraccionalizada. En efecto, en las organizaciones partidarias uruguayas no hay lugar para los jefes partidarios y sí para los jefes de fracción. Las direcciones partidarias actúan así como un "estado mayor de generales" —según palabras de Real de Azúa— compuesto por los líderes fraccionales. De este modo, los procesos electorales y de gobierno no sólo tienen como actores relevantes a los partidos, sino también a sus grupos internos, las fracciones.

Contra lo que a veces se cree, los partidos (lemas) y fracciones (sublemas) han sido objeto de regulación jurídica en Uruguay desde comienzos del siglo XX. La Ley núm. 7812 de febrero de 1925, abrió paso a una larga lista de normas aprobadas a lo largo del siglo —muchas de ellas conocidas como leyes de lemas— que regulan el funcionamiento de los partidos en la fase electoral, al tiempo que establecen las formas organizativas de los actos eleccionarios. Pese a ello, ninguna de las normas sobre los partidos establece una regulación explícita referida a la financiación de partidos y candidatos. Por esa razón, los agentes electorales han gozado de la más amplia libertad para resolver el problema del financiamiento. Con todo, esa absoluta permisividad no ha derivado en escándalos de corrupción política, hecho que a muchos observadores externos llama poderosamente la atención. La razón tal vez estribe en que la naturaleza fraccionalizada de los partidos determina la existencia de una multiplicidad muy alta de actores que compiten en los diferentes niveles por cuotas de poder. La competencia, álgida en ciertas etapas y moderada en otras, se ha transformado en la larga duración en la clave para que los partidos y fracciones establezcan y desarrollen mecanismos de autorregulación responsable.

Por tanto, Uruguay no contó durante casi un siglo con un régimen legal específico sobre el tema, como correctamente sostiene Ferreira Rubio (2004), pero a cambio desarrolló una modalidad de financiamiento cuya pieza clave es el subsidio público, complementada con la búsqueda de fondos privados por parte de las fracciones en sus diferentes niveles de competencia. Veamos los rasgos principales de esta modalidad.

### 1. *Financiamiento público directo*

A partir de 1928, el Parlamento uruguayo ha sancionado en cada año electoral una ley *ad-hoc* que determina la forma y el monto de la transferencia que el Estado realizará. Desde 1954, estas leyes han tenido un patrón específico: *a*) están dirigidas a subvencionar la participación electoral; *b*) son otorgadas a los partidos y candidatos; *c*) el acceso no ha estado sujeto a barrera electoral alguna; *d*) se percibe de acuerdo al número de votos recibidos, y *e*) el monto específico lo define cada ley.

Hasta la reforma constitucional de 1996, Uruguay realizó elecciones simultáneas y vinculadas a nivel de partido para todos los cargos electivos. Esto quiere decir que cada cuatro años, entre 1942 y 1966, y cada cinco, entre 1966 y 1994, se eligieron en un único acto electoral todos los cargos de gobierno: presidente, vicepresidente, senadores, diputados, intendentes y ediles. Como hemos mencionado, el doble voto simultáneo permitió que dentro de cada partido existiera más de un candidato a los órganos ejecutivos y varias listas para la integración de las asambleas legislativas. Por ese motivo, el subsidio público establecido en las leyes de financiamiento está dirigido a los partidos en términos generales, pero de manera muy específica para quienes lo representan en el acto electoral: los candidatos y sus listas partidarias, que en general responden a fracciones de los partidos. Los textos legales aprobados desde la recuperación democrática aclaran con absoluta precisión los criterios de distribución de los montos entre candidatos presidenciales y listas presentadas al legislativo.[3]

[3] Por ejemplo, la Ley núm. 17.787 del 21 de junio de 2004 —la cual fijó el subsidio para la elección de ese año— establecía en su artículo segundo que "la suma total que corresponda a cada candidatura a la Presidencia de la República será distribuida en la forma y porcentajes siguientes: A) el 20% será entregado al candidato a la Presidencia de *la República. B) el 40% será repartido entre todas las listas de candidatos a Senadores incluidas en hojas de votación que tengan el mismo candidato a la Presidencia de la*

Por otra parte, estas leyes nunca impusieron porcentajes mínimos de votos o cualquier otro tipo de barrera legal, para acceder a la distribución de las compensaciones. Si bien este aspecto coloca en pie de igualdad a todos los partidos y fracciones, sin importar su tamaño o procedencia, no todos pueden acceder al sistema de adelantos para financiar las campañas. En la medida que las compensaciones públicas se entregan una vez realizada la elección, las leyes previeron adelantos monetarios para financiar los gastos de campaña. El criterio para el acceso al adelanto es la expectativa de votación de cada partido y fracción, a partir de los antecedentes de la elección anterior. De esta forma, los nuevos partidos o fracciones encuentran trabas importantes para acceder a los fondos efectivos, lo cual genera una desigualdad inicial que favorece al *status quo* partidario.[4]

Las leyes *ad-hoc* de financiamiento, aprobadas antes de cada elección, establecen un monto de dinero específico por voto, fijado en unidades reajustables.[5] El subsidio que recibía cada lista o candidato dependía entonces del número de votos que finalmente obtiene en la elección. La tabla 1 muestra la evolución de los montos por voto asignados por el Parlamento en UR y en U$S para cada elección. Allí también puede observarse el valor global del subsidio público directo.

*República, y el importe correspondiente será entregado al primer titular de cada una de ellas. La distribución se hará en forma proporcional a los votos obtenidos por cada lista. C) El 40% será repartido entre todas las listas de candidatos a la Cámara de Representantes incluidas en hojas de votación que tengan el mismo candidato a la Presidencia de la República, y el importe correspondiente será entregado al primer titular de cada una de ellas. La distribución se hará en forma proporcional a los votos obtenidos por cada lista".*

[4] Tras la restauración democrática, el Banco de la República se transformó en el organismo que hace efectivo el pago, y cada ley desde entonces estableció las condiciones para efectuar los adelantos. En tal sentido, el artículo sexto de las últimas cinco leyes de financiamiento establecen la posibilidad de que el Banco adelante hasta un 50% de la partida, considerando para el cálculo del porcentaje el desempeño electoral anterior del partido político o fracción. Quienes no pueden proveer elementos que permitan determinar cuál será su desempeño electoral, quedan marginados de antemano de los adelantos, otorgando a las autoridades del Banco, el poder discrecional de definir quiénes tienen derecho a recibir los adelantos y el monto que podrán obtener.

[5] Unidad de cuenta indexada fijada por el Poder Ejecutivo en función de la evolución del Índice Medio de Salarios.

*Tabla 1*
*Leyes de financiamiento* ad-hoc *aprobadas en el período.*
*Monto asignado por voto en UR y U$S por elección*

| *Ley* | *Elección* | *Unidad Reajustable por voto* | *Monto en U$S por voto** |
|---|---|---|---|
| 16.083 | 1989 | 0.5 | 3.5 |
| 16.567 | 1994 | 0.5 | 7.3 |
| 17.157 | 1999 | 0.5 | 8.4 |
| 17.787 | 2004 | 0.5 | 4.6 |

* Calculado en función de la cotización media del dólar en el mes de noviembre del año correspondiente.

** En millones de dólares. La variación responde a la evolución del dólar.

Fuente: elaboración propia.

Como ya se mencionó, la reforma constitucional de 1996 introdujo una serie de cambios importantes en el sistema electoral. Tres de ellos afectaron drásticamente las campañas electorales: *a*) se separaron en el tiempo (seis meses) las elecciones nacionales de las municipales; *b*) se instauró la candidatura única por partido y por esa razón se establecieron elecciones primarias simultáneas en todos los partidos, y *c*) se estableció la fórmula de elección presidencial por mayoría absoluta y doble vuelta, conocida popularmente como balotaje. Uruguay pasó por tanto de una situación donde en un único acto electoral se elegían todos los cargos, a otra donde se pueden realizar hasta cuatro elecciones en tan solo 11 meses (primarias, primera vuelta y legislativas, segunda vuelta, y municipales). Estos cambios afectaron dramáticamente las necesidades financieras de los partidos, pues los gastos se multiplicaron exponencialmente.

En 1999, el Parlamento uruguayo discutió qué hacer ante una cadena de actos electorales tan compleja. De este modo, la aprobación de la ley *ad-hoc* de financiamiento de la campaña electoral de ese año (núm. 17.157) registró un interesante debate en torno al concepto de "austeridad republicana". La norma aprobada contó con el apoyo de todos los partidos. En su estructura, era idéntica a las anteriores, pero modificaba los porcentajes de transferencia para los distintos niveles. Antes de 1999, los candidatos presidenciales recibían el 30% del dinero destinado al partido y ahora sólo obtendrían el 20%, en virtud de las nuevas disposiciones electorales que establecían la existencia de un solo candidato

por partido, en lugar de múltiples candidaturas. Las listas legislativas, en cambio, aumentaron su participación del 30 al 40%, de forma de contemplar los gastos ocasionados por las elecciones primarias. Para financiar la campaña electoral municipal, el Parlamento votó una segunda ley *ad-hoc* que pagaba a cada partido 0.12 UR por voto recibido.[6]

Desde luego que la ley fue publicitada por los partidos como una prueba de austeridad de la clase política, pues en definitiva aumentó el gasto mínimamente (al crear una ley específica para las municipales) y rechazó el financiamiento adicional para las elecciones primarias y la segunda vuelta presidencial.[7]

### *2. Financiamiento público indirecto*

El sistema de financiamiento público también determinó otras vías o modalidades de transferencias indirectas, no previstas como tales por la ley. Los ejemplos más claros son: *a*) la utilización de partidas que los legisladores reciben con fines específicos para sustentar el funcionamiento de las fracciones, y *b*) el empleo con fines partidarios de funcionarios "en comisión" en despachos de parlamentarios y ministros.

El primer caso supone la utilización de fondos que el Parlamento otorga a los legisladores para cuestiones específicas (compra de periódicos, recursos administrativos, etcétera) y que éstos mediante ingeniosas maniobras utilizan para pagar salarios de activistas dedicados al funcionamiento orgánico de su grupo, o para afrontar gastos como el arrendamiento de locales o el desarrollo de actividades partidarias.

El segundo caso refiere a la utilización de una norma de 1986 que permite el traslado de funcionarios de organismos públicos estatales y no

[6] La Ley núm. 17.830 de "Financiamiento de gastos de los Partidos Políticos en las Elecciones Departamentales Municipales de 2005" fue votada en septiembre de 2004.

[7] Durante el tratamiento de la Ley de Financiamiento núm. 17.157, en la sesión del Senado, el miembro informante de la Comisión, Jorge Gandini, afirmó que "después de las elecciones del 31 de octubre —precisamente un mes después— se celebrará otra que también será obligatoria y a la que tendrán que ir a votar todos los ciudadanos, seguramente, para definir quién será el nuevo Presidente de *la República. Este proyecto de ley que hoy estamos aprobando, a pesar del cambio de sistema, financia sólo una de las tres elecciones. Creo que esto habla bien de la austeridad y moderación del Parlamento que sabe —todos los que aquí estamos somos conscientes de ello— que deberemos enfrentar dos elecciones, puesto que una de ellas ya se realizó"* (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 28 de julio de 1999).

estatales para desempeñar, "en comisión", tareas de asistencia directa al presidente y vicepresidente de la República (sin límites), ministros de Estado (hasta diez funcionarios), subsecretarios (hasta cinco) y legisladores (hasta cinco). El objetivo inicial de esa ley estaba orientado a fortalecer la gestión de los decisores mediante la incorporación de personal con calificación técnica.[8] Sin embargo, con el paso del tiempo, el personal político tendió a fortalecer sus propias estructuras en detrimento del componente técnico. De este modo, muchos legisladores realizan pedidos "en comisión" de funcionarios que jamás pisan sus despachos debido a que están concentrados en tareas relacionadas con el funcionamiento partidario.

Si bien la utilización de ambos instrumentos con fines partidarios representa un desvío de los fines establecidos por las normas, su utilización es aceptada y no cuestionada por la totalidad de los actores partidarios. La ausencia de fuentes de financiación permanente hizo que los partidos y fracciones echen mano a recursos originados en el Parlamento o en otros sectores del Estado. Hasta el presente, estos estratagemas han recibido muy pocas críticas de parte de la ciudadanía, pero no nos deberíamos asombrar si en el futuro este aspecto adquiere una dimensión mayor.

Finalmente, debemos mencionar otras dos líneas de financiamiento indirecto establecidas en estos casos por ley. Por un lado, el acceso gratuito a espacios de publicidad en la televisión estatal, y por otro, las exoneraciones tributarias que desde larga data disfrutan los partidos políticos.

Los artículos 4o., 5o. y 6o. de la Ley núm. 17.045 del 14 de diciembre de 1998, establecen las características del acceso a espacios gratuitos de publicidad electoral para los partidos en la televisión estatal. El acceso a estos espacios está limitado a los partidos que cuenten con representación parlamentaria y suponen un mensaje de cinco minutos al inicio de la campaña y otro de 15 al cierre de la misma. Este segundo mensaje suele ser trasmitido también por los canales privados como un aporte de los mismos al interés público. En caso de requerirse una segunda vuelta

[8] La figura del "pase en comisión" fue establecida en el artículo 32 de la Ley núm. 15.851, del 24 de diciembre de 1986. Allí se ponía un tope de dos funcionarios por legislador, en tanto no existían límites para ministros y subsecretarios. El artículo 40 de la Ley Nº 16.320, del 1º de noviembre de 1992, estableció topes para estos últimos y aumentó a cinco el número de pases en comisión para los legisladores. La Ley N° 17.556, del 18 de setiembre de 2002, definió con mayor precisión los plazos y condiciones para la utilización de esta figura legal, en tanto un decreto reglamentario del Ejecutivo dispuso su entrada en vigencia el 5 de febrero de 2003.

presidencial la ley otorga otros 15 minutos para cada candidato. Para los nuevos partidos la ley prevé que podrán hacer uso de esos espacios siempre y cuando en las elecciones primarias consigan una votación igual o superior al 3% de los habilitados para votar. Esta exigencia obviamente está pensada para favorecer el *status quo* partidario.

De todos modos, el espacio ofrecido por la televisión pública resulta extremadamente escueto como para generar un impacto sustantivo. Como lo demuestra Rumeau (2005), apoyándose en datos de Ibope Media Uruguay,

> la adjudicación de veinte minutos televisivos no parecen ser significativos en términos de campaña, al menos para los partidos mayores. Al Partido Colorado le significó un 1.26% del tiempo que utilizó en su campaña televisiva; al Partido Nacional le significó el 0.97%; y al Frente Amplio, 0.96%. Únicamente en los partidos pequeños se benefician con esta modalidad: al Partido Independiente le significó un 7.9% del total de su campaña televisiva, a la Unión Cívica le significó un 35.88% y al Partido intransigente un 100%.

Asimismo, Uruguay, como la mayoría de los países, exonera a sus partidos políticos de impuestos. Los partidos políticos pueden comprar inmuebles para sus sedes partidarias sin pagar el impuesto a las transacciones. Tampoco pagan el impuesto al patrimonio por sus bienes, el impuesto de educación primaria a las propiedades inmobiliarias, ni el impuesto municipal de contribución inmobiliaria. También están exonerados del pago de la patente de rodados para sus vehículos y de los aportes patronales a la seguridad social por sus empleados (hasta la reforma tributaria sancionada en 2006 que estableció un aporte especial del 7.5%).

### 3. *El financiamiento privado*

Hasta 2009, en Uruguay no existió regulación alguna del financiamiento privado de la política. Como se ha dicho al principio, este aspecto ha constituido una de las principales claves del sistema de financiamiento que apostó básicamente a su autorregulación. Normalmente, las principales fuentes del financiamiento privado son los aportes que realizan los afiliados a los partidos y las donaciones de personas y empresas privadas.

Sabemos muy poco sobre el monto que representan las cuotas y aportes de los afiliados a los partidos. En los partidos tradicionales —Nacional y Colorado—, la afiliación y por ende el pago de una cuota, suele canalizarse a través de las fracciones. Algunas tienen afiliados y otras simplemente no. Al no existir registros obligatorios, esta información no tiene carácter público y varía de fracción en fracción. El estilo organizativo de estos partidos no pone demasiado énfasis en este tipo de aspectos, por lo cual podría inferirse que esos ingresos son marginales para las arcas partidarias, aunque es sabido y público que todos los legisladores y personas con cargos en los diferentes niveles del gobierno, están obligadas a aportar.

El Frente Amplio, en cambio, desarrolla una práctica sistemática en esta materia en virtud de la tradicional metodología organizativa que han tenido los partidos tradicionales de izquierda que lo integran (Partido Socialista, Partido Comunista, etcétera). Por esa razón, el Frente Amplio y sus sectores, priorizan el cobro de una cuota mensual a sus afiliados y al personal que detenta cargos de gobierno. Y hasta tal punto esto es así, que el pago de la contribución ha sido definido como una condición necesaria para poder participar de la elección directa de los integrantes del órgano de dirección nacional (Plenario Nacional).[9]

Por otra parte, las donaciones y aportes de personas y empresas privadas han representado a lo largo del tiempo, un ingreso sustantivo para el financiamiento de las campañas electorales. Hasta 1999, esta información no era pública, pero la Ley núm. 17.799 del 12 de agosto de 2004, estableció la obligación de presentar Declaraciones Juradas donde se detalle el monto total gastado y por gastar, junto a una nómina de las contribuciones y donaciones recibidas por cada candidato y partido. El detalle de este documento exigía también un estimativo de lo invertido en publicidad oral, escrita, televisiva, vía pública, gastos de impresión de hojas de votación, e infraestructura de locales y transporte. El no cumplimiento de dicha exigencia implicaba el cese automático del pago del subsidio electoral por voto dispuesto en la ley *ad hoc*.

Pese a la buena intención de la ley, la información presentada en las declaraciones juradas de los partidos no reflejaba la realidad, hecho que no pasó inadvertido para aquellos ciudadanos que se tomaron el trabajo

[9] En la última elección del Plenario Nacional se realizó el 12 de noviembre de 2006 y participaron algo más de 200 000 adherentes. El pago mínimo que cada afiliados podía hacer para mantener o iniciar su adhesión era de algo menos de medio dólar. Esta elección se realiza cada cuatro años.

de leerlas. Un breve análisis de esa información muestra que los partidos incluyeron a muy pocas empresas como donantes. El ocultamiento de información quedó rápidamente al descubierto cuando algunos empresarios, que habían aportado a todos los partidos, se quejaron por no haber sido incluidos en las listas o por haber sido incluidos en unas y en otras no.[10] Otro detalle llamativo fue el hecho de que los montos declarados de las donaciones eran muy pequeños si se les compara con las realizadas por dirigentes partidarios o connotados adherentes de los partidos.[11] Finalmente, llamó también la atención que los gastos previstos por los partidos no se ajustaran a lo que efectivamente estaban gastando. Esto se ve muy claro para el caso de la publicidad televisiva. Como lo demuestra Rumeau (2005) las declaraciones en ese rubro no se ajustaban con lo que las empresas de medición de audiencia y publicidad venían registrando (véase tabla 2). Como podrá apreciarse en la tabla 2, el Partido Colorado declaró sólo un 16% de lo que efectivamente gastó en publicidad televisiva, el Frente Amplio sólo un 53%, y el Partido Nacional un 63%.

[10] Por ejemplo, el famoso Hotel Konrad de Punta del Este aportó montos bastantes similares a los tres principales partidos. Sin embargo, su donación apareció sólo en las declaraciones juradas del Frente Amplio y el Partido Nacional.

[11] Por ejemplo, la lista 2000 del Partido Colorado, perteneciente al Foro Batllista y liderada por el ex presidente Julio María Sanguinetti, contaba como principales donantes a algunas de sus máximas figuras, lo cual provocaba la impresión de que algunos dirigentes se estarían asegurándose el lugar en la lista mediante el aporte de dinero, situación inexacta dada la elección primaria de junio de 2004 que definió el orden de la mayoría de las listas a diputados del sector.

*Tabla 2.*
*Campaña electoral 2004. Gasto declarado por los tres principales partidos en publicidad televisiva y estimación de la publicidad efectivamente realizada*
*(Montos expresado en dólares al precio promedio de octubre de 2004)*

| | Monto invertido según declaración jurada (Corte Electoral) | Monto estimado en segundos de publicidad (Ibope Media Uruguay) | Diferencia |
|---|---|---|---|
| Partido Colorado | 196 231 | 1 264 800 | 1 068 569 |
| Partido Nacional | 1 202 107 | 1 644 800 | 442 693 |
| Frente Amplio | 882 485 | 1 659 200 | 776 715 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Rumeau (2005).

La evidencia confirma que la ley no logró cumplir con su cometido. La Corte Electoral ni siquiera se tomó el trabajo de comprobar la veracidad de las declaraciones juradas y hasta tal punto esto fue así que algunos de sus ministros reconocieron públicamente la incapacidad de este organismo para realizar dicha función.[12] La ausencia de controles por parte de la Corte, dada su debilidad institucional, posibilitó el encubrimiento de información acerca de los donantes y la subdeclaración de gastos en materia de publicidad.

## 4. *La regulación del gasto y de las normas de transparencia*

Como se mencionó arriba, Uruguay representa un caso en el cual no existen grandes limitaciones para el gasto en campañas electorales. La única excepción refiere a la Ley 17.045 del 14 de diciembre de 1998, que limitó el tiempo de las campañas al establecer una restricción indirecta al gasto en publicidad. Esta norma responde al lento pero sostenido incremento del gasto electoral observado en las campañas electorales de

[12] Dos días antes del vencimiento del plazo, el ministro de la Corte Electoral, Edgardo Martínez Zimarioff, dijo que en la declaración "un partido puede decir que gastó dos pesos y no hay forma de comprobarlo. La ley estableció el procedimiento pero no un mecanismo probatorio". (*Diario El País*, 13 de octubre de 2004).

1989, 1994 y 1999-2000. La tabla 3, basada en datos de Kevin Casas (2002) muestra que en sólo cinco años, los partidos políticos uruguayos aumentaron en cinco millones de dólares el gasto en campañas electorales, pese a la aplicación de la restricción temporal de la campaña. De no haber existido este límite, seguramente el aumento del gasto habría sido muy superior.

*Tabla 3*
*Gastos de campaña de los partidos 1994-2000**

| | *Noviembre 94* | *Ciclo electoral 99-00*** | *Diferencia* |
|---|---|---|---|
| Partido Colorado | 10.1 | 12.4 | 2.3 |
| Partido Nacional | 10.4 | 8.2 | -2.2 |
| Frente Amplio | 5.5 | 9.7 | 4.2 |
| Nuevo Espacio | 0.9 | 1.7 | 0.8 |
| Otros | 0.1 | 0.1 | - |
| Total | 27.0 | 32.1 | 5.1 |

* Calculado en millones de US$ de 1995.
Fuente: Casas 2002, Tabla 5.1.

La norma que impone el límite temporal representó una novedad en materia de regulación de campañas electorales en Uruguay, pues rompió con la tradición de autorregulación partidaria, al imponer límites a la extensión de las mismas en los medios electrónicos de comunicación. La ley limitó la inversión en publicidad electoral por parte de los partidos como contrapartida de la reforma constitucional de 1996 que creaba un extenso calendario electoral compuesto por cuatro elecciones. En el artículo primero de dicha norma, se establecían restricciones a la duración de las campañas para cada elección:

> Los partidos políticos podrán iniciar su publicidad electoral en los medios de radiodifusión, televisión abierta y televisión para abonados sólo a partir de: *i) cuarenta días para las elecciones internas; ii) cincuenta días para las elecciones nacionales; iii) veinte días en caso de realizarse una segunda vuelta; y iv) cuarenta días para las elecciones departamentales*.

Si bien esta ley define en forma explícita aquello que considera publicidad electoral,[13] no avanza sobre penalizaciones a su incumplimiento, pues sólo se limita a definir a la Corte Electoral como la institución encargada de controlar su cumplimiento. Más aún, la norma no establece condiciones materiales para que la Corte ejerza dicho control. A pesar de este déficit, la norma fue respetada por los partidos durante el ciclo electoral 2004-2005. No obstante, al inicio del ciclo electoral 2009-2010, y más específicamente en la campaña rumbo a las elecciones internas de los partidos, la norma comenzó a ser perforada. La modalidad predilecta de violación de la ley fue la de utilizar la difusión de avisos de actividades de los candidatos, aprovechando la oportunidad para hacer campaña proselitista.[14]

Por otra parte y como ya ha sido mencionado en el apartado anterior, la Ley núm. 17.799 del 12 de agosto de 2004, buscó avanzar en la transparencia del financiamiento partidario al establecer una rendición de cuentas públicas (declaraciones juradas) donde se exhibiera con claridad los ingresos y gastos de campaña de cada uno de los candidatos presidenciales y listas al Senado. No obstante, como también se dijo antes, el procedimiento fracasó pues no se generaron las condiciones para que los partidos pudieran ser controlados adecuadamente. Ante esta permisividad, como en un dilema del prisionero, los partidos optan por no cooperar provocando un equilibrio subóptimo donde todos pierden.

### *5. El financiamiento en la práctica*

El sistema de reglas de financiamiento que funcionó hasta 2009, ha generado conductas políticas muy específicas. Pongamos el ejemplo del ciudadano X que pretende ser diputado por el departamento de Cerro Largo, una de las circunscripciones pequeñas del interior del país que

[13] El artículo segundo afirma: "Entiéndese por publicidad electoral aquella que se realiza a través de piezas elaboradas especializadamente, con criterios profesionales y comerciales. Quedan excluidas de esta definición —y, por lo tanto, de las limitaciones establecidas en el artículo precedente— la difusión de información sobre actos políticos y actividades habituales del funcionamiento de los partidos, así como la realización de entrevistas periódicas".

[14] Por ejemplo, una pieza televisiva de 20 segundos que promovía un acto público de un candidato, utilizaba 15 segundos para destacar virtudes o realizaciones del mismo y sólo cinco para comunicar las características del evento.

elige únicamente dos bancas. El primer paso de X será adherir a una de las precandidaturas presidenciales del partido, lo cual supondrá alinearse o ingresar a alguna de las fracciones existentes. Sus rivales serán otros candidatos de la misma fracción y eventualmente el diputado del sector que esté en funciones. El premio obviamente consiste en encabezar la lista de diputados de la fracción en el departamento en la elección legislativa de octubre. Los recursos para la elección interna de X deberán salir o bien de su bolsillo o bien de amigos y empresas que deseen apoyarlo. Si X gana la primaria de junio y encabeza la lista departamental, comenzará a hacer cálculos sobre el número de votos que podría obtener y el porcentaje de dinero que por ello le corresponda, pero este hecho no impedirá que X continúe buscando donaciones con el objetivo de alcanzar su meta. Como podrá apreciarse, el sistema estimula la búsqueda de dinero privado, pues ello es una condición para abrirse paso entre el racimo de candidatos que cada partido y fracción tiene en cada una de las circunscripciones.

Pongamos ahora el caso del candidato Y que pretende ser diputado por Montevideo. Su fracción también abrirá la competencia en las primarias para conformar la lista, y por esa razón deberá competir. En cierto modo, sus expectativas dependen de la infraestructura que logre montar pues la capital es muy grande y para lograr una buena votación deberá desarrollar una red de cantones o clubes que promuevan su candidatura. Para eso necesitará dinero y por ello saldrá a recolectar contribuciones. Si Y gana las primarias de su fracción encabezará la lista de diputados y su estrategia será similar a la de X en Cerro Largo, pero si Y sale segundo o tercero, sus expectativas estarán atadas a la suerte de la fracción. En este caso, probablemente, el candidato cabeza de lista le pedirá a Y un compromiso de dinero para fortalecer el desempeño del sector. Nuestro candidato Y no tendrá más remedio que ir a buscar el dinero una vez más al mundo privado, salvo que su fortuna pecuniaria le permita resolverlo directamente. Nuevamente observamos que el camino a la cámara está íntimamente vinculado con la capacidad de los individuos para conseguir fondos en la esfera privada. De esta forma, por un proceso casi de selección natural los diputados cuentan con una gran capacidad para recaudar fondos provenientes de empresas privadas. Esa tarea carece de control o fiscalización por parte del Estado, y lo que es peor, la opinión pública jamás suele debatir respecto a esta modalidad de acción de la política. El personal político parece haber acordado establecer una suerte de silencio

sobre el tema, salvo cuando en el Parlamento se vuelve a insistir con un proyecto de ley.

## IV. La nueva ley de financiamiento

Desde la restauración democrática, se han presentado en el Parlamento uruguayo varios proyectos de ley que buscaban regular el financiamiento de los partidos políticos. Hasta 2001 se habían tratado un total de ocho proyectos (Caetano *et al.*, 2002), pero recién en 2004 se aprobó la primera ley sobre financiamiento. Esta norma, presentada por el Partido Nuevo Espacio (Ley núm. 17.799), perdió durante su trámite legislativo algo más de la mitad de su articulado. El menguado éxito en la arena parlamentaria de este intento, así como los decepcionantes resultados surgidos de la aplicación de la Ley núm. 17.799 (véase el apartado anterior), alentaron al gobierno del doctor Tabaré Vázquez a presentar un proyecto de ley que regulara globalmente el funcionamiento de los partidos y en particular, el financiamiento de la política en Uruguay.

Pese a que el partido de gobierno cuenta con una mayoría absoluta en ambas cámaras, el proyecto tuvo grandes dificultades para avanzar en el Parlamento, pues generó rápidamente reacciones de la oposición y de los grupos económicos afectados.

El 10 de septiembre de 2007, el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento el proyecto de ley de "Regulación del Funcionamiento de los Partidos Políticos", cuyos contenidos estaban ordenados en 65 artículos, originados mayoritariamente en una Comisión Especial creada en el seno de la Cámara de Senadores a mediados de 2005.

El trámite legislativo de este proyecto fue lento como era previsible. El 12 de noviembre de 2008, tras arduas y largas negociaciones, el Senado aprobó el proyecto con importantes modificaciones. El 26 de diciembre de 2008, la Cámara de Diputados introdujo nuevas modificaciones, y recién el 27 de marzo de 2009, el Senado sancionó y aceptó esos nuevos cambios. Finalmente, el 1o. de abril de 2009, el Poder Ejecutivo interpuso un veto parcial al proyecto, con el objetivo de corregir errores de congruencia y redacción de la norma. Desde el punto de vista sustantivo, esta observación no supuso ningún cambio relevante. La ley fue promulgada el 11 de mayo de 2009.

## 1. *La negociación del proceso legislativo*

El tratamiento del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo fue extremadamente complejo. El texto inicial sufrió numerosas amputaciones en virtud de las resistencias desatadas por sus contenidos. El primer bloqueo estuvo originado por un capítulo que establecía la publicidad gratuita en los medios de comunicación. La oposición entendió que esa pretensión violaba ciertas normas constitucionales, pues obliga a empresas privadas a prestar servicios gratuitos a los partidos políticos sin recibir nada a cambio. En una misma línea, la Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay (Andebu), gremial que aglutina a los grandes medios de comunicación televisiva y radial, advirtió que si el proyecto se aprobaba los canales privados quedarían casi sin ingresos por publicidad en el horario central, durante el periodo previo a las elecciones nacionales. Según su presidente, Rafael Inchausti, el proyecto violaba el principio constitucional de igualdad y el derecho de propiedad. También, a su juicio, tenía "inconvenientes prácticos e incongruencias *que lo vuelven inviable*" (*El País*, 8 de noviembre de 2008).

En virtud de las críticas y de la fuerte presión de la oposición —que además clamaba por votar el proyecto por mayoría especial de 3/5 de componentes dada su naturaleza—, el partido de gobierno aceptó a introducir una serie de modificaciones importantes. La más contundente fue el retiro del capítulo mencionado. Dicha decisión estuvo fuertemente determinada por la proximidad de la elección y el temor de muchos dirigentes oficialistas a ser "castigados" por los influyentes canales de televisión privada. Visto de otro modo, la decisión de acceder a retirar el capítulo mejoró radicalmente la relación del Frente Amplio con los canales, lo cual fue evaluado como un hecho relevante por su dirigencia, luego de un largo periodo de recriminaciones y malos entendidos.

Una segunda modificación estuvo relacionada con el establecimiento de topes a las donaciones de campaña, que pasaron de 15 000 a 23 000 dólares. De igual modo, se aceptaron otras excepciones para las empresas que contratan con el Estado, a las cuales se les permitió aportar. También la oposición consiguió que se extendieran los plazos para la rendición de cuenta final de 30 a 90 días y se eliminó la auditoría permanente a las cuentas de los partidos en los periodos interelectorales.

Todos los cambios respondieron a las preferencias de la oposición, claramente influidas por el lobby sostenido y permanente de los canales

privados de televisión.[15] Las modificaciones permitieron la aprobación por unanimidad de la ley en el Senado en noviembre de 2008, lo cual hizo prever que Uruguay cerraría el año con una ley de financiamiento de los partidos. Sin embargo, durante el tratamiento del proyecto en Diputados, casi a fin de año, la bancada oficialista se dividió en torno a un original artículo que establecía una compensación plus del 15% del subsidio público para los partidos que coloquen una mujer cada dos hombres en los primeros 30 lugares de la lista. La medida buscaba premiar a aquellos partidos que favorecieran la participación de las mujeres en política, pero este hecho provocó un nuevo debate, ahora dentro del partido gobernante. La fracción mayoritaria del Frente Amplio, el Movimiento de Participación Popular, liderado por el senador y ex ministro, José Mujica, definió que el proyecto tenía "una intención sexista y opera como si fuera una dádiva hacia las mujeres políticas y no las ubica en igualdad de condiciones con sus pares hombres" (Diario *La República*, 23 de diciembre de 2008). Para alcanzar un acuerdo que permitiera su aprobación, el oficialismo debió retirar el artículo y devolverlo al Senado para una nueva consideración.

## 2. *Contenidos de la ley*

El análisis de la ley resultante muestra que sus contenidos no suponen un salto dramático en el proceso gradual de cambios sobre el tema, iniciado por el sistema político hace ya una década. El texto de la ley retoma un conjunto de instrumentos utilizados históricamente por Uruguay, como el subsidio estatal poselectoral, los adelantos de fondos y las exoneraciones tributarias. Sin embargo, marca al mismo tiempo un punto de inflexión al reconocer plenamente el deber del Estado en materia de financiamiento partidario,[16] establecer topes y límites a las donaciones, y determinar la necesidad del financiamiento permanente de la política. He aquí los principales contenidos de la ley.

[15] Flores Silva (2008) estimó que los canales de televisión privada recaudan en las campañas electorales unos 30 millones de dólares por concepto de publicidad. Rial (2004) y Rumeau (2005) calculan cifras bastantes similares, lo cual confirma la magnitud del problema.

[16] La ley define en su artículo 2o. que "el Estado contribuirá a solventar los gastos de los partidos políticos en sus campañas electorales y en su funcionamiento permanente".

*Transferencia estatal, distribución y adelantos.* El artículo 20 define el monto que el Estado transferirá a los partidos para enfrentar los gastos de campaña en cada elección. Para la elección nacional, pagará el equivalente en pesos uruguayos al valor de 87 unidades indexadas (UI) por voto válido obtenido por el partido (6.5 dólares).[17] Para el caso de una segunda vuelta presidencial la suma será de 10 UI por voto (algo menos de un dólar), y para las elecciones municipales e internas, el importe será de 13 UI por voto (aproximadamente 1 dólar). Por otra parte, los artículos 21, 23 y 24, definen la forma en cómo el dinero será distribuido, no observándose cambios respecto a la legislación *ad-hoc* aprobada en los últimos diez años.[18] Asimismo, el proyecto recoge también sin cambios la normativa que habilita al Banco de la República a otorgar adelantos a los partidos a los efectos de financiar las campañas (artículo 28).

*Exoneración de impuestos.* En materia de financiamiento público indirecto, la ley en sus artículos 5o. y 6o., establece la exoneración de tributos para los bienes adquiridos a nombre del partido así como para sus cuentas bancarias.

*Comités de campaña.* Para regular y controlar el financiamiento privado, la ley crea inicialmente los comités responsables de campaña, los cuales deberán representar al partido, fracción o candidato en toda una serie de instancias (artículos 14 al 19).

*Topes al financiamiento privado.* Otra novedad es el establecimiento de topes para las donaciones. En sus artículos 31 y 32, la ley establece que las mismas no podrán exceder las 300 000 UI por donante (unos 22 500 dólares), y deberán ser siempre nominativas (cuentan con los da-

[17] La Unidad Indexada fue creada por decreto presidencial el 1o. de junio de 2002, en plena crisis financiera uruguaya, con el objetivo de contar "con una nueva unidad de cuenta basada en la variación pasada del IPC, que contribuya al lanzamiento de Títulos Valores indexados según el referido índice". El valor en esa fecha era equivalente a un peso uruguayo. En mayo de 2009 el valor es de 1.87 pesos, o sea, 0.075 dólares aproximadamente.

[18] El artículo 21 establece la forma de distribución para el caso de las elecciones nacionales: 20% para el candidato presidencial; 40% para las listas de candidatos a senadores y 40% para las listas de candidatos a diputados. El artículo 23 hace lo propio para el caso de las elecciones municipales: 60% para los candidatos a Intendente Municipal del partido, y 40% para las listas de candidatos a las Juntas Departamentales. Finalmente, el artículo 24 determina la distribución del dinero para las elecciones internas: 40% para los precandidatos presidenciales; 40% para las listas de candidatos al órgano nacional partidario que apoyan la candidatura; y 20% para las listas de candidatos al órgano departamental.

tos de identidad del donante). Las donaciones menores a 10 000 UI (300 dólares) podrán ser innominadas pero no podrán superar el 15% del total de fondos recaudado por el partido. Asimismo, si la contribución se realiza en especies (bienes, servicios), además del nombre del donante, el partido deberá estimar el valor de la donación. La ley también admite la posibilidad de que un candidato a un cargo electivo realice una donación, permitiendo que en esa situación el monto límite se triplique (algo más de 67.000 dólares).

*Rendición de cuentas.* Los artículos 33 al 36, definen criterios para el contralor de los ingresos y gastos de la campaña electoral, al exigir que 30 días antes de la elección, el comité de campaña presente ante la Corte Electoral, un presupuesto inicial de campaña (gastos e ingresos previstos) y un detalle de las donaciones recibidas hasta el momento. Dentro de los 90 días posteriores a la elección, el comité de campaña debe presentar también ante la Corte Electoral una rendición de cuentas final en la que se especifiquen los ingresos y egresos de campaña, así como el origen de los fondos utilizados.

*Transparencia y sanciones.* En cuanto a la transparencia de este procedimiento, la ley establece que las rendiciones de cuentas de los partidos tendrán carácter público y podrán ser consultadas por cualquier persona, sin limitación alguna. Además, la ley establece que si los responsables de campaña omiten el envío de la rendición de cuentas dentro de los plazos establecidos serán sancionados con una multa de 5000 UI por cada día de atraso (375 dólares). La multa será aplicada por la Corte Electoral la cual estará facultada a retener los montos del financiamiento público estatal por voto obtenido.

*El financiamiento público permanente.* El artículo 39 de la ley establece que el Estado aportará a los partidos políticos con representación parlamentaria una partida anual equivalente al valor de 4 UI por cada voto obtenido en la última elección nacional (0.3 dólares). Esa partida será entregada por el Poder Legislativo a la autoridad partidaria en 12 cuotas mensuales, iguales y consecutivas. Ese monto será distribuido entre los sectores del partido, dejando para el funcionamiento partidario un monto que nunca podrá ser inferior al 20% del total.

*Financiamiento privado permanente.* Los artículos 41 al 44, regulan el financiamiento permanente privado, estableciendo exigencias como el registro nominativo de los donantes y los topes a las contribuciones que no podrán exceder las 300 000 UI por donante al año (22 500 dólares).

Cuando el donante es integrante del partido, el monto máximo puede triplicarse. Las empresas concesionarias de servicios públicos pueden realizar donaciones a los partidos por un monto que no exceda las 10 000 UI anuales (750 dólares). Finalmente, el artículo 45 establece que los partidos no podrán aceptar directa o indirectamente contribuciones anónimas, con excepción de aquellas que no superen las 4000 UI (300 dólares). En ningún caso la suma de donaciones anónimas podrá exceder el 15% del total de ingresos declarados en la rendición de cuentas anual. Tampoco los partidos podrán recibir contribuciones de asociaciones profesionales, gremiales, sindicales o laborales de cualquier tipo, entidades extranjeras o fundaciones, de personas en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia que se realicen por imposición o abuso de su superioridad jerárquica.

*Sanciones.* Los artículos 46 al 49 determinan sanciones para los partidos que contravengan las disposiciones relativas al financiamiento permanente de carácter privado. En principio, la Corte Electoral aplicará una multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada o del gasto no registrado. Ante el incumplimiento reiterado, la Corte podrá disponer la suspensión, hasta por un año, de la entrega de las partidas públicas correspondientes al financiamiento público permanente.

*Contabilidad.* Los artículos 51 al 54 establecen criterios para la contabilidad de los partidos y la rendición de cuentas anual de sus finanzas. Cada partido deberá llevar en forma regular un inventario, un libro de caja y un libro de contribuciones y donaciones. Esos documentos deben necesariamente ser presentados anualmente ante la Corte Electoral, junto a la rendición de cuentas donde se detallan los ingresos y egresos del ejercicio. Estos datos también adquieren un carácter público una vez que son aceptados y aprobados por la Corte Electoral.

## V. Consideraciones finales

Hemos visto que Uruguay presentó durante mucho tiempo un modelo muy peculiar de financiamiento compuesto por dos pilares, el subsidio público y la autorregulación de los partidos. En marzo de 2009, el Parlamento sancionó una nueva ley que modifica aspectos sustantivos del modelo. La tabla 4 compara los aspectos esenciales de ambos modelos a partir del enfoque teórico utilizado en este trabajo.

Como se afirmó en el apartado anterior, la ley sancionada a finales de marzo, aun con modificaciones, establece cambios importantes en la naturaleza del sistema. Las modificaciones principales están referidas a los topes de las donaciones, el financiamiento permanente de los partidos y el establecimiento de reglas para garantizar la transparencia del gasto.

Pese a que las modificaciones suenan alentadoras, algunos analistas ya han alzado su voz para señalar defectos. Flores Silva (2008) señala que las modificaciones realizadas en el Senado suponen un retroceso respecto al espíritu original del proyecto presentado por el Ejecutivo. Entre la larga lista de problemas señalados por Flores Silva, adquieren especial relevancia las modificación que el Parlamento realizó a los topes de las donaciones (pasó de 15 000 a 23 000 dólares), la posibilidad de que ciertos ciudadanos con fortuna personal "compren" sus lugares en la lista (al permitírsele triplicar la donación, esto es 67 000 dólares), la permisividad para que las empresas privadas hagan aportes (incluso los concesionarios del Estado) ya no en las campañas electorales sino de modo permanente a los partidos, y las débiles sanciones pecuniarias previstas para el caso de los incumplimientos.

| | | | | Pre-2009 | Post-2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| Regulación del ingreso | Público | Directo | Electoral | Leyes ad-hoc. Subsidio por voto. Receptores: candidatos presidenciales (20%), listas al Senado (40%) y Diputados (40%). | Se eliminan las leyes ad-hoc. Montos y criterios de distribución se mantienen. |
| | | | Permanente | No existe | Partida anual entregada a los partidos en el Parlamento de 0,3 dólares por cada voto obtenido en la última elección nacional |
| | | Indirecto | | Partidas presupuestales a los partidos y legisladores en el PL.<br>Pases de funcionarios en comisión.<br>Espacios publicitarios en la TV pública.<br>Exoneración de impuestos | No hay cambios |
| | Privado | Cuotas afiliados | | No existe control | Se mantiene igual |
| | | Donaciones | | No existe tope y se deben prestar Declaraciones Juradas (ineficaces) | Las contribuciones nominativas con un tope máximo de 22.500 dólares. Las contribuciones inferiores a los 300 dólares pueden ser innominadas, pero no pueden superar el 15% del total. Excepciones para las empresas contratistas del Estado<br>Se deben presentar Declaraciones Juradas |
| Regulación del gasto | Límites a los montos del gasto | | | No existe | No hay cambios |
| | Límites a los rubros del gasto | | | Duración campañas (elecciones primarias, 40 días, primera vuelta presidencial y legislativa, 50 días; segunda vuelta presidencia, 20 días) | No hay cambios (ineficaces) |
| Transpa-rencia | Fiscalización del ingreso | | | Declaraciones Juradas | Declaraciones Juradas |
| | Fiscalización del gasto | | | Declaraciones Juradas | Declaraciones Juradas |

Puede ser que Flores Silva tenga razón en muchas de sus apreciaciones, pues sus razonamientos se apoyan en la experiencia comparada de otros países de la región. El debate parlamentario y la propia aplicación de la ley de 2004, muestran que no todos los actores partidarios están dispuestos a resignar posiciones y perder sus ventajas. La perforación a la ley que limita las campañas electorales observada en 2009, contribuye con esta idea. La introducción de modificaciones durante el proceso legislativo pueden haber distorsionado la lógica de la norma, volviéndola incoherente en ciertos aspectos e incapaz de interpretar situaciones no previstas. Si esto es así, la ley podría terminar por transformarse en una nueva frustración.

De todas formas, la mayoría de los actores partidarios defiende con vehemencia la norma aprobada, en lo que podría interpretarse como un compromiso de atenerse a las reglas de juego acordadas. El tiempo dirá quién tiene razón y si el esfuerzo legislativo realizado se vuelve una solución para este delicado problema.

## VI. Bibliografía


Caetano, Gerardo *et al.* (2003), "La relación entre dinero y política en Uruguay, apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos políticos uruguayos", en Caetano, Gerardo (ed.), *Dinero y política, el financiamiento de los partidos políticos en la democracia.* Montevideo, Editorial Banda Oriental

Casas, Kevin (2002), *Paying for democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay,* Doctoral Thesis, St. Antony´s College, Oxford University.

Casas, Kevin (2003), "Subsidios Electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 86-87.

Chasquetti, Daniel y Piñeiro, Rafael (2004), "El financiamiento de los partidos políticos en Uruguay. Un problema de calidad de la democracia", en Varios Autores, *Los partidos políticos frente a los retos del siglo XXI,* Montevideo, Editorial Banda Oriental-Centro de Estudios Estratégicos 1815.

Ferreira Rubio, Delia M. (2004), "Financiamiento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay", en Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El*

*desafío del financiamiento político en América Latina,* San José, OEA-IDEA.

FLORES SILVA, Manuel (2008). "Los peligros de una mala ley de financiamiento de los partidos" en *Diario La República*. 02-12-2008, disponible en *http://www.larepublica.com.uy/contratapa/343403-los-peligros-de-una-mala-ley-de-financiamiento-de-los-partidos*.

GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.) (2004), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina,* San José, OEA-IDEA.

RIAL, Juan (1998), "Financiación de partidos políticos en Uruguay", en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

——— (2004), "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos: Uruguay", en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina.* San José: OEA-IDEA.

RUMEAU, Dominique (2005), "Financiamiento de las campañas electorales en Uruguay", Ponencia presentada en las IV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, disponible en *http://www.fcs.edu.uy/investigacion/Jornadas_2005/Rumeau.pdf*.

TERÁN, María Victoria (2008), "Financiamiento de los Partidos Políticos, el camino a la aprobación de una Ley de financiamiento de la política en Uruguay", Monografía de grado, Licenciatura de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

# FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES EN VENEZUELA

Francisco José VIRTUOSO

SUMARIO: I. *Marco jurídico y su aplicación en el contexto nacional*. II. *Campañas electorales y medios de comunicación*. III. *Sanciones*. IV. *El debate actual en Venezuela sobre el financiamiento público de los partidos y campañas electorales*. V. *El debate de fondo*. VI. *Propuestas*. VII. *Bibliografía*.

## I. MARCO JURÍDICO Y SU APLICACIÓN EN EL CONTEXTO NACIONAL

El sistema político venezolano es único en materia de financiamiento de partidos y campañas electorales. La Constitución Bolivariana de Venezuela estableció en su artículo 67 que "... No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado". Se revierte de esta forma una tradición establecida en la democracia representativa venezolana desde 1973. Solo recientemente se ha flexibilizado el alcance de la norma, a partir de la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (junio de 2008) que estableció que el mandato de la norma constitucional no prohíbe, sin embargo, el financiamiento público de las campañas electorales. Sobre la base de la referida sentencia, el Consejo Nacional Electoral, representante del Poder Electoral en Venezuela, estableció en la regulación sobre las normas de publicidad y propaganda de la campaña electoral del referéndum sobre la enmienda constitucional del pasado 15 de febrero una franja publicitaria en los medios televisivos públicos y privados contratada directamente por este órgano comicial para garantizar la equidad de información sobre las dos opciones en competencia. Hasta ahora esa es la única forma institucionalizada de financiamiento público de la política en Venezuela. Sin embargo,

se trata de una medida coyuntural, que no sabemos si se establecerá de manera permanente en las próximas campañas electorales.

Continuando con lo establecido en la Constitución, se señala que la Ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. No se establecen límites a dichas contribuciones, aunque sí se restringe su origen, prohibiendo donaciones anónimas y extranjeras. De esta manera se consagra el financiamiento privado de la política en Venezuela como el único medio de financiamiento.

Con respecto al financiamiento de las campañas electorales opera un esquema similar al de los partidos, con la excepción ya referida al financiamiento de espacios televisivos. Para cumplir con lo establecido en la Constitución, en donde se señala que la ley regulará las campañas políticas y electorales, duración y gastos propendiendo a su democratización, el Consejo Nacional Electoral crea por resolución un conjunto de normas especiales para cada evento electoral.

El ordenamiento jurídico que regula el financiamiento de los partidos y las campañas políticas y electorales en Venezuela está contenido en las siguientes normas:

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 67, 145.
- Ley de Partidos Políticos, artículos 25, 35.
- Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, artículos 75, 199, 201-203, 209-213, 215, 254-255, 258, 261-263.
- Ley Orgánica del Poder Electoral, artículos 33, 66, 69.
- Resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre Publicidad y propaganda electoral de 2006-2009.

De acuerdo pues a lo expuesto, el sistema de financiamiento de la política en Venezuela, de acuerdo al ordenamiento jurídico, es casi exclusivamente de financiamiento privado. En la práctica ha resultado que esta forma de financiamiento rige sólo para la llamada oposición política y grupos independientes, porque toda la actividad política oficialista se desarrolla fundamentalmente con recursos públicos, tanto partidista o extrapartidista, consagrándose una inequidad sustancial, además de una clara violación a la ley.

Por otra parte, como bien señala Humberto Njaim, que habiéndose consagrado constitucionalmente una democracia participativa en Venezuela, lo que implica el aumento de los eventos de consulta electoral, como por ejemplo los referendos, obviamente que los costos de la política tienden a aumentar astronómicamente, y sólo aquellos que tienen el privilegio económico de sufragar los gastos que implica la competencia electoral tienen posibilidades reales de triunfar.

Sólo por citar algunas cifras que ayuden a comprender de qué estamos hablando, se ha establecido entre los especialistas que una campaña electoral presidencial en Venezuela no cuesta menos de 16 millones de dólares, según el cálculo realizado en 2006. Algo más debió costar al gobierno la campaña del referendo de la reforma electoral de 2007. Téngase en cuenta que en 2008 e inicios de 2009 se organizaron dos eventos electores de carácter nacional, siendo el primero referido a las elecciones regionales y municipales, y el segundo sobre la enmienda constitucional para la reelección presidencial. El evento referido a las elecciones locales y regionales debió triplicar al de la enmienda, primero porque se desarrolló a lo largo de un año, pero además porque significó la elección de casi 350 alcaldes y 22 gobernadores.

## II. Campañas electorales y medios de comunicación

Un aspecto primordial en cualquier democracia es que los ciudadanos puedan contar con una información de calidad en el marco de los procesos electorales. Un principio fundamental lo constituye el balance informativo, que le presenten a cada ciudadano las distintas opciones que están en juego, para que pueda escoger de forma libre e informada.

Hoy en Venezuela, el asunto que marca la inequidad electoral es el acceso de los medios de comunicación social, especialmente en nuestro contexto, en donde la política se ha convertido en una actividad mediática por excelencia.

Partiendo de tales principios, el Grupo de Monitoreo de Medios (GMM), una iniciativa académica de la Universidad de Gotemburgo (Suecia) y la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela), que ya han monitoreado la cobertura informativa en los últimos cuatro procesos electorales de Venezuela, realizó su último estudio de monitoreo de medios para las elecciones del 15 de febrero de 2009, cuyos resultados son paradigmáticos con respecto a lo que ha venido ocurriendo en todos los procesos electorales.

Lo primero que resalta el estudio, en el caso del comportamiento de los medios del Estado en Venezuela, es que es en ellos donde se observa el mayor desequilibrio. Para caer en la cuenta de la relevancia de este dato hay que tener presente que el Estado venezolano ha ido construyendo desde 2004 una extensa red de medios que le permite al gobierno y a los partidos oficialistas desarrollar con facilidad su propaganda política en clara ventaja a las opciones contrarias. Algunos datos sobre esta red son:

- 80 medios impresos.
- 250 emisoras de radio comunitarias.
- 3 circuitos de radio con presencia nacional.

Para el caso concreto que comentamos, el estudio analizó 803 piezas informativas de televisión y 477 de radio. De siete plantas de televisión se tomó el noticiero principal (nocturno) y de cuatro estaciones de radio el principal (matutino). Las televisoras estudiadas son: Globovisión, RCTV, Televén, Venevisión, TVES, VTV y Canal I. Las emisoras de radio son: RCR, Unión Radio, Radio Nacional y YVKE Mundial. El estudio se realizó durante tres semanas consecutivas (21/1 – 6/2/2009).

Los voceros de las conclusiones del estudio señalan que

> se ha evidenciado que los medios estatales tienen un mayor desequilibrio en su intento por dar cabida a las distintas opciones de voto, al punto de invisibilizar a los actores que rechazan el proyecto de enmienda constitucional. El caso extremo lo constituye TVES, que hace dos años fue presentado como un proyecto televisivo de servicio público, y que hoy está completamente a favor de una parcialidad, en este caso el Sí.

*Tabla de Radio*

| *Tendencia* | *Radio Nacional* | *YVKE Mundial* | *Unión Radio* | *Radio Caracas* | *Total* |
|---|---|---|---|---|---|
| Positivo SÍ | 75 | 73 | 24 | 12 | 45 |
| Positivo NO | 13 | 2 | 46 | 74 | 35 |
| Neutral | 10 | 25 | 28 | 14 | 19 |
| Irrelevante | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 99 | 137 | 100 | 141 | 477 |

*Tabla de Televisión*

| *Tendencia* | *Globovisión* | *RCTV* | *Televen* | *Venevisión* | *TVES* | *VTV* | *Canal I* | *Total* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Positivo SÍ | 7 | 3 | 39 | 44 | 100 | 93 | 42 | 35 |
| Positivo NO | 59 | 91 | 39 | 49 | 0 | 0 | 37 | 51 |
| Neutral | 34 | 5 | 21 | 8 | 0 | 7 | 21 | 14 |
| Irrelevante | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 142 | 186 | 62 | 183 | 31 | 88 | 111 | 803 |

Como se puede evidenciar, con excepción de una sola televisora, los medios privados reproducen el desequilibrio a favor de la opción de oposición al oficialismo. Pero en esta polarización sale favorecida la opción que impulsa el gobierno y el oficialismo pues la cobertura de sus medios radioeléctricos es mucho mayor.

Por otra parte, el presidente Chávez ha venido utilizando a lo largo de todo su mandato el sistema público de cadenas de radio y televisión para comunicarse con el país de manera permanente. Esta práctica no se regula durante los tiempos de campaña electoral, sólo se saca del aire el programa dominical Aló Presidente. A continuación presentamos el cálculo Cadenas Presidenciales de Hugo Chávez para el periodo 1998-2008, elaborado por Reporteros sin Fronteras.

| *Año* | *Número de Cadenas* | *Duración (horas)* | *Promedio minutos por cadena* |
|---|---|---|---|
| 1999 | 94 | 78 | 50 |
| 2000 | 146 | 106 | 44 |
| 2001 | 118 | 118 | 60 |
| 2002 | 163 | 75 | 28 |
| 2003 | 203 | 168 | 50 |
| 2004 | 375 | 124 | 20 |
| 2005 | 217 | 109 | 31 |
| 2006 | 182 | 92 | 31 |
| 2007 | 164 | 119 | 44 |
| 2008 | 154 | 190 | 92 |
| *Total* | 1816 | 1179* | 45 |

* Equivalente a más de 49 días ininterrumpidos.

Las disposiciones para limitar la propaganda institucional del gobierno y del Estado en periodos de campaña electoral se establecen en las regulaciones especiales que para cada evento electoral promulga el Consejo Nacional Electoral, especialmente desde 2006. Sin embargo, estas disposiciones sólo hablan de las restricciones generales que los funcionarios públicos e instituciones del Estado están obligados a seguir en cuanto a la participación en campañas y actos de proselitismo político.

## III. Sanciones

En cuanto a la divulgación y rendición de cuentas, la legislación establece mecanismos rigurosos para controlar el financiamiento de la campaña y de los partidos políticos, a través de procedimientos técnicos contables y auditorías externas. También se señalan un conjunto de sanciones, especialmente de carácter pecuniario. Sin embargo, las únicas sanciones que hemos tenido hasta la fecha son:

*1)* Al presidente Chavez en 2001 durante la campaña electoral de 2001 por Bs. 4 millones = US$ 1860
*2)* Al ministro de Energía y presidente de PDVSA por ordenar en la campaña electoral del 2006 votar a favor del Presidente ("rojo-rojitos") a todos los gerentes y trabajadores de PDVSA Bs. 18 millones = US$ 8372.
*3)* 2006-2007 y en la campaña por la enmienda constitucional (2009) Aló, Presidente fue suspendido durante.
*4)* 2006 se sancionaron a 58 personas, la mayor cantidad en la historia del Poder Electoral; la mayoría eran funcionarios del Estado. En el 2007-2008-2009 no se ha sancionado a ningún funcionario público.

## IV. El debate actual en Venezuela sobre el financiamiento público de los partidos y campañas electorales

El debate sobre el funcionamiento de las democracias incluye el papel de los partidos políticos. Lo que ha cobrado especial interés en la medida en que la figura del partido como instrumento de participación, representación y articulador de intereses, ha entrado en una fuerte crisis de significado. Uno de los aspectos más delicados y controversiales es el

de las finanzas, especialmente, la forma en que los partidos obtienen, administran y reportan sus recursos. En Venezuela, el debate se ha centrado en el origen de los recursos que manejan los partidos, si la fuente de esos recursos debe ser privada o pública, y, en caso de que se opte por una combinación, cuál debería ser el peso de cada una.

En contraste, en Latinoamérica asistimos en los últimos años a un reconocimiento generalizado a la figura de los partidos políticos, aunque con matices, lo que implica diferentes exigencias constitucionales en cuanto a su financiamiento. En ese contexto, el caso que más destaca es el de Venezuela, el único país que incluye una prohibición constitucional al financiamiento por parte del Estado de las "asociaciones con fines políticos". La Constitución ni siquiera habla de partidos y utiliza esta categoría más amplia.

### 1. *La Iniciativa del Partido Patria Para Todos*

En el artículo 67 de la CBRV se estableció que una ley especial debía regular lo concerniente a las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización, y, de manera expresa, la regulación del financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales. Sin embargo, después de casi 10 años de la aprobación del texto constitucional, la ley referida no ha sido sancionada. Recientemente fue introducida para su discusión en la Asamblea Nacional por el partido "Patria Para Todos" un proyecto de ley de financiamiento de campañas electorales. La misma ya recibió la primera discusión, pero el proceso se ha detenido en esta instancia.

La ley pretende regular el proceso de financiamiento de las campañas electorales, realizadas con ocasión de procesos electorales para la selección de cargos públicos y referendos. Para ello crea el Fondo Electoral Nacional, bajo la responsabilidad del CNE, administrado por el cuerpo de rectores. El fondo en referencia se compone de: una partida presupuestaria, destinada expresamente a contribuir al financiamiento de las campañas electorales de elección de representantes a cargos públicos o de referendos, el dinero proveniente de las multas por sanción a las normas electorales, los legados y donaciones que se efectúen con ese fin al fisco nacional, los reintegros que efectúen las asociaciones con fines políticos, candidatos y candidatas, los aportes privados destinados a este fondo.

El CNE destinará los recursos correspondientes al Fondo Electoral Permanente para adquirir espacios publicitarios en prensa, radio y televisión, distribuyéndolos de la siguiente manera: 50% de los espacios contratados en forma igualitaria entre candidatos y candidatas debidamente inscritos nominalmente o por lista; el 50% restante de los espacios se distribuirá por organizaciones políticas representadas en la Asamblea Nacional proporcionalmente a la votación obtenida.

Nos parece buena la idea de crear un fondo electoral a cargo del CNE para canalizar el financiamiento público de las campañas electorales, dirigido expresamente al financiamiento de publicidad. La distribución propuesta se hace con parámetros de equidad. No queda claro cómo se procede en el caso de referendos, en el que no compiten candidatos sino opciones políticas que se respaldan en bloques o frentes partidistas. Tampoco queda claro cómo se procede en el caso de elecciones regionales y locales; menos aún queda claro el caso de referendos regionales o locales.

En donde creemos que la propuesta falla radicalmente es en el establecimiento del fondo electoral permanente como la única fuente de financiamiento de propaganda y publicidad electoral. Queda expresamente prohibida la contratación de espacios de publicidad distintos a los asignados por el Consejo Nacional Electoral. También se prohíben los gastos de campañas por cuenta de terceros. Pasamos así del financiamiento exclusivamente privado al financiamiento exclusivamente público. En este caso, la actividad política corre el riesgo de quedar atada a los intereses políticos que controlan el Estado.

A pesar de la mora legislativa y de que el tema no forma parte, al menos públicamente, de las materias prioritarias de debate parlamentario, se observa entre los dirigentes de los partidos políticos un rechazo a la prohibición expresada en el artículo 67 de la Constitución. Las opiniones emitidas por diversos dirigentes de partidos políticos venezolanos así lo demuestran, a tal punto que incluso los pocos que expresan su acuerdo con la norma constitucional mencionan la conveniencia de introducir ciertas formas de financiamiento público.

Un grupo de estas opiniones coinciden en que la eliminación de financiamiento público a la política ha hecho depender a los partidos de intereses particulares. Siempre se ha advertido sobre los peligros de la relación de dependencia entre financiamiento privado y partidos políticos. Existe la convicción de que los dineros privados en la política buscan prebendas y tratos favorables en asuntos de interés particular, además de generar

influencias que, aunque no son del todo ilegales, tampoco resultan totalmente limpias.

Otro grupo de opiniones señala que la eliminación del financiamiento público de los partidos ha devenido paradójicamente en una fuente de corrupción y clientelismo gubernamental. En efecto, cada vez más en Venezuela asistimos a la fusión indiferenciada entre Estado-gobierno y partido. De manera que toda la estructura del Estado y de los recursos del poder gubernamental se pone en función de los intereses de la política del partido oficial. De esa manera la política oficialista es financiada directamente con recursos públicos mientras que la política de los partidos de oposición o independientes tiene que ser financiada exclusivamente con fondos privados. El proselitismo político oficialista tiende a convertirse en clientelismo político, y de entre sus principales prácticas podemos mencionar: empleados públicos que en vez de hacer su trabajo se dedican a actividades partidarias, creación de puestos innecesarios, compra de votos, intercambio de dinero por favores y tráfico de influencias. Aunque mucho más limitadamente, dado que ocupan pocos espacios de poder en el Estado, los partidos de oposición han incurrido en prácticas similares con los fondos públicos de las gobernaciones y alcaldías que gobiernan.

En el debate entre partidarios oficialistas y de oposición existe una gran coincidencia en que la norma constitucional en realidad no ha terminado con el financiamiento público, que se hace de manera indirecta. El artículo 67 pretende ser tajante: "No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado". Sin embargo, deja un espacio para las formas indirectas de financiamiento, tan en boga en el mundo y respecto de las cuales algunos dirigentes políticos expresan su acuerdo respecto de que sean aplicadas en Venezuela. Una de ellas es habilitar espacios en los medios durante las campañas electorales. Aunque esto ya se ha aplicado aún está lejos de convertirse en una práctica habitual, como se comprobó en las recientes elecciones de febrero 2009, en las que se produjo un desequilibrio mediático importante entre las dos principales opciones.

Lo anterior nos introduce en otro aspecto del debate, existe una debilidad institucional manifiesta para controlar los recursos de los partidos, sean públicos o privados. En las campañas electorales asistimos a una clara violación de toda la normativa establecida en cuanto a publicidad, uso de recursos públicos y de la estructura del Estado, participación de

funcionarios públicos, inequidad en la disposición de espacios mediáticos, etcétera. Todo lo cual agudiza la inequidad en la competencia electoral.

Otro conjunto de opiniones sostiene que el cese del financiamiento público ha agudizado el problema la competencia electoral por los altos costos de las campañas electorales en la actualidad. La política es cada vez más costosa, en buena medida como consecuencia de la utilización de los medios de comunicación, en especial durante las campañas electorales. Si además no existen límites claros sobre topes de gastos, reparto de espacios televisivos y sanciones exigentes, participar en una contienda electoral con probabilidades de éxito queda supeditado a quienes más puedan invertir, que en el caso venezolano es el gobierno. El financiamiento público sin duda ayudaría a los partidos a afrontar los altos costos de una campaña electoral, pero también ayudaría para que el Estado regulara controles y limitaciones exigentes.

## V. El debate de fondo

La determinación constitucional que establece el cese del financiamiento público a los partidos se produce en un momento en que tanto en Venezuela como en América Latina los partidos políticos estaban siendo fuertemente cuestionados en el ejercicio de los roles que tradicionalmente se les había asignado. Por lo que en contraposición emergían liderazgos carismáticos que asumían directamente la representación popular, prescindiendo de las mediaciones partidistas. La sociedad civil por su parte reclamaba también su propio protagonismo, asumiendo su parte de responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos. También los sistemas democráticos se ampliaban para incluir diversas formas de participación electoral, más allá de las consabidas fórmulas de elección de representantes a cargos ejecutivos y parlamentarios.

Después de varios años se va llegando en América Latina hacia nuevos consensos. Por una parte, la democracia a la que se aspira es a un modelo que integre la participación activa de toda la sociedad en los asuntos públicos a través de diversas mediaciones. Un modelo de gobiernos constitucionales, sometido al equilibrio de poderes y al Estado de derecho. Un modelo también en que la participación electoral se convierte en un mecanismo de uso recurrente para el ejercicio continuo de la participación

en las decisiones políticas. Un modelo en donde finalmente la representación requiere de una alta dosis de comunicación y responsabilidad.

En este nuevo contexto hay que comenzar por preguntarse qué roles específicos quiere asignárseles a los partidos políticos, cuáles son sus funciones, cuál es su responsabilidad en la vida pública. Tomar decisiones sobre el origen del financiamiento de los partidos políticos sin preguntarnos cómo son percibidos por la sociedad podría resultar en un duro golpe para un sistema de partidos que ya de por sí no es demasiado bien visto por buena parte de los venezolanos.

La Constitución de 1999 no ayuda a la hora de preguntarnos por la función que la sociedad venezolana espera de ellos. En primer lugar, porque agrupa en un eufemismo a todo tipo de organización política. En segundo término, porque está más interesada en legislar sobre los mecanismos internos de esas organizaciones que sobre la relación de éstas con la sociedad. El artículo 67 señala que las asociaciones con fines políticos utilizarán métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, pero no profundiza en la definición de "método democrático" y pasa por alto tendencias muy presentes en la formación de los nuevos partidos venezolanos, como la construcción de organizaciones en torno de un líder.

Creemos pues que previo al asunto del financiamiento de los partidos es necesario plantearnos qué procesos y mecanismos permitan construir un tipo de relación entre los partidos y la sociedad distinto del actual. Creemos que la mejor manera de hacerlo es preguntar a la sociedad qué espera de los partidos políticos.

El debate sobre el financiamiento público o privado debe derivar de esta reflexión. Así, los partidos se verían en la necesidad de establecer —o restablecer— mecanismos de comunicación con la sociedad, tema que escapa a los objetivos de este trabajo pero que tiene mucho que ver con el éxito de iniciativas como las que estamos proponiendo.

El tema del financiamiento de los partidos, sin embargo, es lo suficientemente delicado como para despertar el interés de sectores importantes de la sociedad. Partir de este punto para iniciar un debate sobre una nueva relación partidos-sociedad puede resultar interesante y productivo. Si ese debate permite identificar qué espera la sociedad de los partidos, podríamos abrir nuevas perspectivas y visiones sobre los partidos, ya que la sociedad estará más dispuesta a que se les otorguen dineros públicos para realizar tareas y actividades que se consideran muy relevantes en la sociedad.

Este esquema ha demostrado su eficacia, en los países de la Unión Europea: la idea es que ciertas actividades de los partidos son de gran interés y que, por lo tanto, se justifica su promoción por parte del Estado. Las formas varían. En los Países Bajos, por ejemplo, se financian las tareas de investigación y de entrenamiento y estímulo a la participación política de los jóvenes, mientras que en los países nórdicos el financiamiento público se inició a través del sostenimiento de los órganos de prensa de los partidos. En América Latina, México reconoce constitucionalmente la necesidad de financiar las actividades partidarias relacionadas con educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, diferenciando de este modo el financiamiento del funcionamiento de las organizaciones del de las campañas electorales.

La experiencia reciente señala que los partidos políticos deben recibir fondos por parte del Estado, pues las actividades que realizan son de interés público. Pero también es de interés público que se realicen del modo correcto, algo que no está garantizado con el financiamiento público. Por eso, creemos que es necesario encontrar un método que le permita a la sociedad venezolana definir no sólo si el Estado financia o no a los partidos, sino también involucrarse más en su relación con ellos. Si se avanza en una mejor relación, los recursos que reciban se justificarían, ya que se utilizarían para aquellas actividades que se consideran importantes, lo que a su vez hará que la sociedad tenga más interés en que los partidos ejecuten de manera satisfactoria estas tareas. Interés y control: creemos que esa es una buena combinación para establecer mecanismos eficientes de financiamiento público de los partidos políticos.

## VI. Propuestas

Desde organizaciones de la sociedad civil como "Ojo Electoral" en diálogo con otros actores de la sociedad civil y de los partidos políticos, se ha propuesto justificar la adopción de un sistema de financiamiento de los partidos y de las campañas en Venezuela usando como referencia, principalmente, la experiencia de las democracias más comparables con la nuestra.[1] La financiación pública por la que se ha abogado tiene importantes ventajas. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

[1] La propuesta fue presentada al Consejo Nacional Electoral y a todos los partidos políticos relevantes. No se ha obtenido ninguna respuesta en positivo, sólo el Partido

*1)* Facilita la carrera política de quienes carecen de dinero.
*2)* Estimula el éxito electoral sin poner requisitos inalcanzables por las minorías.
*3)* Desincentiva la proliferación de partidos movidos sólo por la búsqueda de subsidios.
*4)* Crea una base mínima de equidad que compensa a los partidos con menos recursos.
*5)* Fortalece a los partidos políticos y los libera de los agentes económicos, grupos e individualidades poderosos.
*6)* Aumenta el nivel de transparencia y facilita el control de, al menos, una parte importante de los ingresos y gastos de los partidos y candidatos.

El sistema cuya adopción se ha propuesto tiene las siguientes características:

*1)* Los requisitos de acceso al financiamiento deben ser mínimos. En concreto, deben reducirse al registro formal del partido o de la candidatura y la obtención de al menos entre 2 y 3% de los votos válidos.
*2)* La fórmula de distribución de fondos debe combinar la proporcionalidad con la equidad en la distribución de los fondos. La parte distribuida equitativamente no debe ser menor al 30% pero tampoco mayor al 60%, de acuerdo a las experiencias en otros países.
*3)* El financiamiento debe ser permanente, tanto durante épocas electorales como durante periodos ordinarios no electorales. Sin embargo, el monto global de las partidas asignadas durante el año electoral deben ser mayores a las ordinarias para atender el incremento estacionario de los gastos de partidos y candidatos.
*4)* Sólo los partidos políticos debidamente registrados y que superen el umbral establecido por la ley, pueden obtener financiamiento permanente. No obstante, en atención al principio de equidad, los nuevos partidos y los candidatos por iniciativa propia recibirán recursos durante el año electoral.

Patria Para Todos intentó dar el paso hacia la promoción de un texto legislativo en el Parlamento.

*5)* Los subsidios públicos deben ser asignados principalmente en forma indirecta. Es decir, en lugar de transferencias de dinero a los partidos y candidatos, el Estado (por medio de la autoridad electoral nacional) contratará espacios publicitarios que serán asignados usando la fórmula correspondiente (parte en igualdad de condiciones y parte en proporción a la votación obtenida) asegurando además que el horario de transmisión sea también equitativamente distribuido. Las actividades de difusión de información, impresión, Internet y cualquier otra actividad comunicacional debe ser financiada en forma directa, pero en respuesta a proyectos presentados por las organizaciones partidistas.

La redacción de las normas que especifican el sistema propuesto es una tarea del legislador. No obstante, en los trabajos elaborados se aportan elementos de juicio para orientar esta labor con base en el estudio comparado de la legislación sobre el financiamiento de las campañas y los partidos en Europa y América Latina. Pero insistimos, hasta que no tengamos claro qué papel queremos otorgarles a los partidos en el sistema político será muy cuesta arriba arribar a consenso sobre formas de financiamiento público.

## VII. Bibliografía

Álvarez, Ángel E., *Transparencia y equidad. En defensa del financiamiento público de las campañas y los partidos políticos*, Caracas, mimeo, 2007.

Brewer-Carías, Allan R., "Regulación jurídica de los partidos políticos en Venezuela", *Revista de Derecho Constitucional*, Caracas, enero-julio de 2003.

Ordoñez Zambrano, Luis y Ordoñez, Luis, "Financiamiento público o privado: el falso dilema de los partidos políticos", *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 209, mayo-junio de 2007.

Varios autores, *De las normas a las buenas prácticas. El debate del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica, OEA, 2004.

# Tercera sección

# ANEXOS

# TABLAS COMPARATIVAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Las 15 tablas que aquí presentamos ofrecen información sistematizada sobre las regulaciones relativas al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los 18 países de América Latina cubiertos por el estudio.

La información incluida en las tablas fue obtenida de dos fuentes principales: a) los aportes de los investigadores que realizaron los estudios de caso nacionales y las fichas respectivas y, b) las principales normas legales que regulan el tema del financiamiento político en cada uno de los 18 países.

Los datos contenidos en las tablas están organizados por país, y éstos a su vez se han ordenado alfabéticamente para facilitar su consulta.

Cabe señalar que en ciertas circunstancias en las que la interpretación de las normas resultaba ambigua, se consultó a expertos académicos y de las entidades encargadas de vigilar y aplicar las normas en los distintos países, a fin de obtener las aclaraciones pertinentes. En estos casos se han incluido las anotaciones y explicaciones correspondientes.

*Tabla 1*

AÑO DE INTRODUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

| *País* | *Año* |
|---|---|
| Argentina | 1957 (Indirecto) y 1961 (Directo) |
| Bolivia | Incorporado en 1997, suprimido en 2008 |
| Brasil | 1971 |
| Colombia | 1985 |
| Costa Rica | 1956 |
| Chile | 1988 (Indirecto) 2003 (Directo) |
| Ecuador | 1978 |
| El Salvador | 1983 |
| Guatemala | 1985 |
| Honduras | 1981 |
| México | 1977 |
| Nicaragua | 1974 |
| Panamá | 1997 |
| Paraguay | 1990 |
| Perú | 1966 (Público Indirecto) 2003 (Directo) |
| Rep. Dominicana | 1997 |
| Uruguay | 1928 |
| Venezuela | Incorporado en 1973 y eliminado en 1999 |

*Tabla 2*
PAÍSES CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

| *País* | *Financiamiento Público Directo* | *Financiamiento Público Indirecto* |
|---|---|---|
| Argentina | SÍ | SÍ |
| Bolivia | NO | SÍ |
| Brasil | SÍ | SÍ |
| Colombia | SÍ[1] | SÍ |
| Costa Rica | SÍ | SÍ |
| Chile | SÍ | SÍ |
| Ecuador | SÍ | SÍ |
| El Salvador | SÍ | SÍ |
| Guatemala | SÍ | SÍ |
| Honduras | SÍ | SÍ |
| México | SÍ | SÍ |
| Nicaragua | SÍ | SÍ |
| Panamá | SÍ | SÍ |
| Paraguay | SÍ | SÍ |
| Perú | SÍ | SÍ |
| Rep. Dominicana | SÍ | SÍ |
| Uruguay | SÍ | SÍ |
| Venezuela | NO | NO |

[1] El financiamiento público directo para las campañas presidenciales es preponderantemente estatal.

## *Tabla 3*
## Actividades objeto de financiamiento público directo en América Latina

| *País* | *Electoral y partidario* | *Sólo electoral* | *Sólo partidario* | *Investigación y fortalecimiento* |
|---|---|---|---|---|
| Argentina | SÍ | NO | NO | SÍ |
| Bolivia | NO | NO | NO | NO |
| Brasil | SÍ | NO | NO | SÍ |
| Colombia | SÍ | NO | NO | SÍ |
| Costa Rica | SÍ | NO | NO | SÍ |
| Chile | NO | SÍ | NO | NO |
| Ecuador | SÍ | NO | NO | NO |
| El Salvador | NO | SÍ | NO | NO |
| Guatemala | SÍ[1] | NO | NO | NO[1] |
| Honduras | NO | SÍ | NO | NO |
| México | SÍ | NO | NO | SÍ |
| Nicaragua | NO | SÌ | NO | NO |
| Panamá | SÍ | NO | NO | SÍ |
| Paraguay | SÍ | NO | NO | NO |
| Perú | NO | NO | SÍ | SÍ |
| Rep. Dominicana | SÍ | NO | NO | NO |
| Uruguay | SÍ | NO | NO | NO |
| Venezuela | NO | SÍ[2] | NO | NO |

[1] La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que hay uso discrecional de ellos. No obstante permite contribuciones extranjeras de "entidades académicas o fundaciones… para fines de formación" (Art. 21 inciso a).

[2] Hasta ahora sólo en elecciones refrendarias, además restringido a franjas de publicidad en TV.

*Tabla 4*

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO EN AMÉRICA LATINA: CONDICIONES PARA ACCEDER AL FINANCIAMIENTO Y BARRERA LEGAL

| *PAÍSES* | *CONDICIONES DE ACCESO AL FINANCIAMIENTO Y BARRERA LEGAL* | *CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN* |
|---|---|---|
| ARGENTINA | Actividades permanentes: el 80% de los recursos disponibles para el aporte anual dirigido al desenvolvimiento institucional debe distribuirse en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Es requisito para participar en esta distribución acreditar haber obtenido al menos el 1% de sufragios calculado sobre el padrón electoral. El 20% restante se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos reconocidos.<br>Aportes para la campaña electoral en elecciones presidenciales:, El 50% del monto total a distribuir asignado por el Presupuesto General se divide de manera igualitaria entre las listas presentadas y el 50% restante se reparte entre los veinticuatro distritos, en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada tal operación, se distribuye a cada agrupación política en forma proporcional a la cantidad de votos que haya obtenido en la elección general anterior para la misma categoría.<br>Para los comicios legislativos y tratándose de la elección de diputados nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los veinticuatro distritos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, el 50% del monto resultante para cada distrito, se distribuirá en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50%, se distribuye a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría.<br>En el caso de los senadores nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los 8 distritos que renuevan esos cargos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, el 50% del monto resultante para cada distrito, se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50%, a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría. | Mixto (fuerza electoral/ equidad) |
| BOLIVIA | ----- | ------ |
| BRASIL | El 5% del total del fondo partidario se destinará para entregar, en partes iguales, a todos los partidos que tengan sus estatutos registrados en el Tribunal Superior Electoral. El 95% del Fondo será distribuido de acuerdo con la proporción de votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de Diputados (Artículo 41-A de la Ley 9096/95, incluido por la Ley No.11.459 de 2007). | Mixto (fuerza electoral/ equidad) |

| *Países* | *Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal* | *Criterio de distribución* |
|---|---|---|
| Colombia | Los partidos y movimientos políticos que tengan personería jurídica tienen derecho a la financiación estatal permanente, que se distribuye conforme a los criterios establecidos en el artículo 12 de la Ley 130 de 1994, teniendo en cuenta los criterios de equidad y fuerza electoral.<br>Para la financiación de las Campañas Electorales a través del sistema de reposición por votos válidos, se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos legales:<br>1. Para alcaldías y gobernaciones tienen derecho a reposición de votos los candidatos que hubieren obtenido el 5% de los votos válidos depositados en esa elección.<br>2. Para listas a corporaciones públicas, haber obtenido la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.<br>3. En la elección de Presidente de la República se le reconocerá reposición a los candidatos que hayan obtenido una votación igual o superior al 4% de los votos válidos depositados.<br>En las elecciones presidenciales la financiación es preponderantemente estatal y los candidatos tienen derecho a financiación estatal previa, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos: 1) Haber sido inscrito por un partido o movimiento político con personería jurídica o alianza, que haya obtenido el 4% de los votos de Senado o un porcentaje igual de los votos d e la Cámara sumados nacionalmente en elección de Parlamentarios realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. 2) Si el candidato es inscrito por un movimiento social o Grupo Significativo de Ciudadanos, debe estar respaldado por un número de firmas equivalentes al número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República. La financiación de los candidatos presidenciales que no reúnan éstos requisitos se realizará únicamente por el sistema de reposición de votos. | Mixto (fuerza electoral/ equidad) |
| Costa Rica | Partidos que obtengan al menos un 4% de los sufragios válidos para la elección de Presidente de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, ya sea a nivel nacional o en alguna provincia en particular, o elijan por lo menos un diputado. Tratándose de elecciones municipales, que se celebran en un momento distinto, reciben contribución los partidos que obtengan un 4% en el cantón respectivo o que elijan al menos un regidor. | Por fuerza electoral |
| Chile | Existe financiamiento para todos los partidos y candidatos inscritos en el Servicio Electoral. | Por fuerza electoral |

| *Países* | *Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal* | *Criterio de distribución* |
|---|---|---|
| Ecuador | Partidos que obtengan uno de los siguientes requisitos: a) al menos el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; b) al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; c) el ocho por ciento de las alcaldías; d) por lo menos un concejal en cada uno de al menos el 10% de los municipios del país. | Mixto (fuerza electoral/ equidad) |
| El Salvador | Tener la calidad de contendiente, para lo cual se requiere el registro y personalidad jurídica vigente. No se fija umbral. | Por fuerza electoral |
| Guatemala | Partidos que obtengan al menos el 5% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales. El cálculo se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección de Presidente y Vicepresidente de la República. O partidos que obtengan al menos un diputado al Congreso de la República. | Por fuerza electoral |
| Honduras | Haber obtenido un mínimo de 10 mil votos en la planilla más votada (Presidente, Congreso Nacional, Corporaciones Municipales) en la elección anterior. | Por fuerza electoral |
| México | 2% del total de votos válidos emitidos en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República. Para los partidos nuevos, constituidos después de una elección, tener el registro legal. | Mixto (fuerza electoral / equidad) |
| Nicaragua | Para partidos nacionales (excluye a los partidos regionales):<br>- Obtener al menos el 4% de los votos válidos en las elecciones nacionales y de acuerdo al porcentaje de los mismos. | Por fuerza electoral |
| Panamá | Financiamiento pre-electoral:<br>1. Para los partidos Políticos: Tienen que comunicar su decisión de participar en las elecciones y haber hecho postulación presidencial.<br>2. Para los candidatos de libre postulación: Deben haber sido reconocido como tales por el Tribunal Electoral, luego del cumplimiento de los requisitos personales y de la recaudación de firmas de respaldo en un número igual o mayor al 4% de los votos válidos emitidos en la última elección para el cargo de que se trate. Si hay más de tres candidatos que califican, sólo pueden participar en las elecciones, los tres que más firmas hayan recaudado.<br>Financiamiento post-electoral:<br>1. Para los partidos Políticos: Deben haber subsistido como tales, a base de haber obtenido un número de votos igual o mayor al 4% del total de los votos válidos emitidos en cualquiera de las cuatro elecciones que se celebran: Presidente, Diputados, Alcaldes o Representantes de Corregimiento, la que le fuera más favorable.<br>2. Para los candidatos de libre postulación: Deben haber ganado el cargo al cual aspiraban. | Mixto (fuerza electoral/ equidad) |

| *Países* | *Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal* | *Criterio de distribución* |
|---|---|---|
| Paraguay | Estar debidamente constituidos, organizados y funcionando, y estar al día en la presentación de cuentas ante la justicia electoral. No se fija umbral.[1] | Mixto (fuerza electoral/ representación parlamentaria) |
| Perú | Obtener representación en el Congreso. | Mixto (fuerza electoral/ equidad): 40% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso. |
| Rep. Dominicana | Estar legalmente reconocidos y mantener este reconocimiento mediante la obtención de un mínimo de 2% de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales o tener representación en el Congreso o la Sala capitular. | Mixto (fuerza electoral/ equidad) |
| Uruguay | Obtener votos en la elección nacional o en la municipal, y haber presentado la declaración jurada de gastos de campaña en tiempo y forma de acuerdo a la Ley N° 18.485. Para obtener financiamiento permanente se requiere tener representación parlamentaria. | Por fuerza electoral |
| Venezuela | N/A | --- |

[1] Aunque explícitamente no se fija umbral, la Ley 834/1996, Artículo 78.establece: - Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: c) la no obtención de al menos el 1% (uno por ciento) del total de los votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones generales pluripersonales. Es decir, que si no obtienen esa cantidad tampoco reciben subsidio, pues se extinguen.

## *Tabla 5*
## Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales en América Latina

| *País* | *Previo* | *Posterior* | *Previo y posterior* | *Facilidades para nuevos partidos* | *Otros (financiamiento permanente)* |
|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | SÍ | NO | NO | SÍ | SÍ |
| Bolivia | NO | NO | NO | NO | NO |
| Brasil | NO | NO | SÍ | NO | SÍ |
| Colombia | NO | NO | SÍ[1] | SÍ[2] | SÍ |
| Costa Rica | NO | NO | SÍ[3] | NO | SÍ[4] |
| Chile | NO | NO | SÍ | SÍ | NO |
| Ecuador | NO | NO | SÍ | SÍ | SÍ |
| El Salvador | NO | NO | SÍ | NO | NO |
| Guatemala | NO | NO | NO | NO | SÍ[5] |
| Honduras | NO | NO | SÍ | SÍ | NO |
| México | NO | NO | SÍ | SÍ | SÍ |
| Nicaragua | NO | SÍ | NO | NO | SÍ |
| Panamá | NO | NO | SÍ | SÍ | SÍ |
| Paraguay | NO | SÍ | NO | NO | SÍ |
| Perú | NO | NO | NO | NO | SÍ[6] |
| Rep. Dominicana | NO | NO | SÍ | NO | SÍ |
| Uruguay | NO | NO | SÍ | NO | NO |
| Venezuela | NO | NO | NO | NO | NO |

[1] Sólo en elecciones presidenciales. Para las otras elecciones el desembolso se hace posterior.

[2] A partir del Acto Legislativo No. 01 de 2009, se establecieron los requisitos para la obtención de personería jurídica, al indicarse que solo se les podrá otorgar a los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que obtengan al menos el 3% del total de votos válidos depositados en todo el territorio nacional en elecciones de Cámara o Senado. Pero también se indica que el Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

[3] Únicamente en elecciones nacionales; en el caso de las municipales solo es posterior.

[4] Las agrupaciones políticas deben predeterminar en sus estatutos lo que destinarán de la contribución estatal para cubrir sus gastos de capacitación y organización política en el periodo no electoral. Una vez concluida la elección de Presidente de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, y establecido —a la luz de sus resultados— el monto global de contribución estatal que corresponde a cada partido, la suma correspondiente a capacitación y organización política —según resulte de aplicar la predefinición estatutaria— constituirá una reserva para cubrir sus gastos futuros por esos conceptos, a liquidar sucesiva y trimestralmente.

[5] Desembolso de cuatro cuotas anuales en el mes de julio, mientras dura el período presidencial (artículo 21).

[6] La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República.

## *Tabla 6*
## Rubros del financiamiento público indirecto en América Latina

| País | Acceso gratuito a los medios públicos o privados | Exención impuestos/ Exoneraciones | Incentivos para divulgación / distribución de publicaciones | Uso de edificios públicos para actividades políticas | Transporte |
|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | SÍ | SÍ | NO | NO | NO |
| Bolivia | SÍ | NO | NO | NO | NO |
| Brasil | SÍ | NO | SÍ | SÍ | NO |
| Colombia | SÍ | NO[1] | NO[2] | NO | NO[2] |
| Costa Rica | NO | NO | NO | SÍ | NO |
| Chile | SÍ[3] | SÍ | NO | NO | NO |
| Ecuador | SÍ | SÍ | NO | NO | NO |
| El Salvador | SÍ[4] | SÍ | NO | NO | SÍ |
| Guatemala | NO[5] | NO[6] | SÍ[7] | SÍ[8] | NO |
| Honduras | NO | SÍ | SÍ | NO | NO[9] |
| México | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ[10] | NO |
| Nicaragua | NO | SÍ | NO | NO | NO |
| Panamá | SÍ[11] | SÍ | NO | SÍ[12] | SÍ[13] |
| Paraguay | SÍ | SÍ | NO | SÍ[14] | NO |
| Perú | SÍ | SÍ | NO | NO | NO |
| Rep. Dominicana | SÍ | NO | NO | NO | NO |
| Uruguay | SÍ | SÍ | NO | SÍ | NO |
| Venezuela | SÍ[15] | SÍ[16] | NO | NO | NO |

[1] Los recursos de las campañas presidenciales están exentos del impuesto a las transacciones bancarias.

[2] Los partidos y movimientos con personería jurídica gozaron de franquicia postal y gastos de transporte hasta la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 2003. En esta norma se incrementaron considerablemente las cuantías de financiación de campañas con la finalidad de que dentro de los recursos de reposición quedaran incluidos estos rubros.

[3] Acceso gratuito sólo a TV abierta. Se excluye radio y prensa escrita.

[4] En los medios de comunicación del Estado, pero suele no utilizarse.

[5] Se prevé sólo para medios públicos, pero no es explícito; la privatización de los mismos ha dejado sólo dos radios del Ministerio de Cultura con poca cobertura y audiencia.

[6] Exención de ISR sólo para donaciones privadas.

[7] Los partidos gozan de franquicia postal y telegráfica sólo para fiscalizar el proceso electoral.

[8] Salones y edificios municipales, previo permiso (art. 20 inciso f Ley electoral).

[9] En Honduras se da financiamiento para el transporte, pero en forma directa.

[10] Previo permiso.

[11] En el Servicio Estatal de radio y Televisión (SERTV) y sí se hace efectivo.

[12] Previo permiso.

[13] De manera muy limitada según se explica en el texto.

[14] En las elecciones internas de los partidos políticos se utilizan muy frecuentemente edificios públicos principalmente escuelas. De manera ilegal, la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado), que gobernó Paraguay durante 61 años construyó edificios partidarios en terrenos municipales. En 1991 se iniciaron litigios judiciales pues las municipalidades tratan de recuperar sus predios. Hubo en un caso sentencia favorable a la Municipalidad de Asunción.

[15] Sólo en el caso de elecciones refrendarias, estableciendo una franja de publicidad para los opciones en competencia. Restringido sólo a la TV.

[16] Estableciéndose esta modalidad de mutuo acuerdo con los medios televisivos.

*Tabla 7*
PROHIBICIONES Y LÍMITES A LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA: POR ORIGEN Y MONTO

| *PAÍS* | *PROHIBICIONES A LAS CONTRIBUCIONES (ORIGEN)* | *LÍMITES A LAS CONTRIBUCIONES (MONTO)* |
|---|---|---|
| ARGENTINA | SÍ | SÍ |
| BOLIVIA | SÍ | SÍ |
| BRASIL | SÍ | SÍ |
| COLOMBIA | SÍ | SÍ |
| COSTA RICA | SÍ | NO |
| CHILE | SÍ | SÍ |
| ECUADOR | SÍ | SÍ |
| EL SALVADOR | NO | NO |
| GUATEMALA | SÍ | SÍ |
| HONDURAS | SÍ | NO |
| MÉXICO | SÍ | SÍ |
| NICARAGUA | SÍ | NO |
| PANAMÁ | SÍ | NO |
| PARAGUAY | SÍ | SÍ |
| PERÚ | SÍ | SÍ |
| REP. DOMINICANA | SÍ | NO |
| URUGUAY | SÍ | SÍ |
| VENEZUELA | SÍ | NO |

*Tabla 8*

PROHIBICIONES EN CUANTO AL ORIGEN DE LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA

| *País* | *Extranjeras* | *Organizaciones políticas y sociales* | *Personas jurídicas* | *Contratistas del Estado* | *Anónimas* |
|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | SÍ | SÍ | SÍ[1] | SÍ | SÍ |
| Bolivia | SÍ[2] | SÍ | NO | SÍ | SÍ[3] |
| Brasil | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Colombia | SÍ | NO | SÍ[4] | NO | NO[5] |
| Costa Rica | SÍ[6] | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Chile | SÍ | SÍ | NO[7] | SÍ | NO[8] |
| Ecuador | SÍ | NO | NO | SÍ | SÍ |
| El Salvador | NO | NO | NO | NO | NO |
| Guatemala | SÍ | NO | NO[9] | NO | SÍ[9] |
| Honduras | SÍ | NO | SÍ | SÍ | SÍ |
| México | SÍ | SÍ[10] | SÍ[11] | SÍ[12] | SÍ |
| Nicaragua | NO[13] | NO | NO | NO | SÍ |
| Panamá | SÍ[14] | NO | SÍ[15] | NO | SÍ[16] |
| Paraguay | SÍ | SÍ | SÍ[17] | SÍ | NO[18] |
| Perú | SÍ | NO | NO | SÍ[19] | NO[20] |
| Rep. Dominicana | SÍ | NO | NO | NO | NO |
| Uruguay | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ[21] | SÍ[22] |
| Venezuela | SÍ | NO | NO | SÍ | SÍ |

[1] Personas jurídicas que exploten juegos de azar y personas jurídicas o de existencia ideal, para la campaña.

[2] Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras si es para asistencia técnica y capacitación.

[3] Salvo que se trate de colectas públicas.

[4] Se prohíben las donaciones de personas jurídicas extranjeras.

[5] No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

[6] Están prohibidas, excepto cuando se trate de organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de la cultura, la participación política y la defensa de los valores democráticos, previamente acreditadas ante el TSE, las cuales están legalmente autorizadas a colaborar en el proceso de capacitación de los partidos políticos.

[7] Se prohíben donaciones de personas jurídicas sin fines de lucro. Personas jurídicas con fines de lucro pueden realizar donaciones

[8] Existen límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas, fijados en unidades de fomento.

[9] La ley prohíbe donaciones anónimas así como recibir más del 10% de financiamiento de una sola persona individual o jurídica. No obstante del Derecho Mercantil permite la existencia de Sociedades Anónimas con acciones al portador, lo cual dificulta cumplir estas disposiciones de la Ley electoral.

[10] En el caso de las organizaciones políticas y sociales, sí pueden realizar aportaciones siempre y cuando sean reportadas ante el IFE como organizaciones adherentes a los partidos políticos.

[11] En el caso de las personas jurídicas, sí pueden aportar dentro dentro de los límites legales, solamente las empresas de carácter mercantil tienen prohibición absoluta para aportar

[12] Lo mismo ocurre con los contratistas del Estado, pueden aportar, siempre y cuando no sean empresas de carácter mercantil

[13] No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser para fines de capacitación y asistencia técnica

[14] Se prohíben salvo que el donante ejerza actividades económicas en Panamá.

[15] La prohibición es únicamente para las personas jurídicas que no ejerzan actividad económica en Panamá y para aquellas en las cuales el Estado es accionista.

[16] Los aportes anónimos son prohibidos, excepto que se originen en colectas populares, las cuales serán reglamentadas por el Tribunal Electoral.

[17] El artículo 282 de la Ley 834/1996, permite recibir aportes individuales hasta 5000 jornales de personas físicas y empresas (estas últimas son personas jurídicas). Un ex fiscal electoral entrevistado para esta investigación reiteró que las personas jurídicas pueden contribuir hasta el monto permitido para personas físicas (ver cuadro 9).

[18] No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

[19] Los partidos políticos no pueden recibir contribuciones de cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste.

[20] No regulado expresamente. Sin embargo se permiten los aportes provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30 UIT anuales.

[21] Las empresas concesionarias de servicios públicos pueden realizar donaciones por un monto que no exceda las 10 mil UI anuales (US 750,00).

[22] Los partidos no podrán aceptar directa o indirectamente contribuciones anónimas, con excepción de aquellas que no superen los 4000 UI (300 dólares). En ningún caso la suma de donaciones anónimas podrá acceder el 15% del total de ingresos declarados en la rendición de cuentas anual.

*Tabla 9*

## Límites al monto de las contribuciones privadas en América Latina

| *País* | *Límites al monto de las contribuciones* | *Máximo permitido* |
|---|---|---|
| Argentina | SÍ | Por año calendario: Las agrupaciones políticas no pueden recibir más del 1% o 2% del total de gastos permitidos, según se trate de personas jurídicas o físicas respectivamente. El límite de gastos se determina multiplicando el número de electores (a esos efectos, se considera que ningún distrito tiene menos de 500.000 electores) por un módulo electoral de acuerdo al valor establecido en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo. Para campaña: No les está permitido recibir una suma que supere el monto que resulta de la diferencia entre el tope de gastos de campaña y el monto del aporte público que por ese concepto le corresponda a cada agrupación. |
| Bolivia | SÍ | 10% del presupuesto anual de la organización política. |
| Brasil | SÍ | Las contribuciones no pueden superar el 10% de los ingresos anuales de las personas físicas o el 2% de la facturación bruta de las personas jurídicas. |
| Colombia | SÍ | No podrán darse aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el 2% del monto fijado como tope de campaña. |
| Costa Rica | NO | Las personas físicas costarricenses son las únicas autorizadas para contribuir a los partidos políticos, pero sin sujeción a tope alguno. |
| Chile | SÍ | Los límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y para las públicas se fijan en unidades de fomento. |
| Ecuador | SÍ | La contribución anual de las personas naturales y jurídicas nacionales no podrá exceder al valor de 200 canastas básicas familiares o que suponga más del 10% del presupuesto anual del partido político. |
| El Salvador | NO | --- |
| Guatemala | SÍ | Diez por ciento del límite de gasto de campaña. |
| Honduras | NO | --- |
| México | SÍ | El total de donaciones anuales por parte de simpatizantes para un partido no debe exceder el 10% del monto total del último tope de gasto de campaña presidencia. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite anual equivalente al 0.5% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial. |

| *País* | *Límites al monto de las contribuciones* | *Máximo permitido* |
|---|---|---|
| Nicaragua | NO | --- |
| Panamá | NO | --- |
| Paraguay | SÍ | 5000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas. |
| Perú | SÍ | Personas naturales o jurídicas 60 UIT anuales. |
| Rep. Dominicana | NO | --- |
| Uruguay | SÍ | Contribuciones no podrán exceder las 300 mil UI por donante al año (22.500 dólares). Cuando el donante es candidato del partido, el monto máximo puede triplicarse. |
| Venezuela | NO | --- |

*Tabla 10*

ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

| PAÍS | PROHIBICIÓN DE PROPAGANDA PAGADA EN LOS MEDIOS | ACCESO GRATUITO A LOS MEDIOS | FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE TIEMPOS Y ESPACIOS |
|---|---|---|---|
| ARGENTINA | SÍ | SÍ | La cantidad de los espacios se distribuyen -para las elecciones primarias y para las generales- asignando el 50% por igual, entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen precandidatos, y el 50% restante, en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales. La distribución de los horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral se realiza por sorteo público, debiendo asegurarse a todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas de candidatos, la rotación en todos los horarios y, al menos, dos veces por semana en horario central. En medios públicos y privados. |
| BOLIVIA | NO | SÍ | Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos. Sólo en medios públicos. |
| BRASIL | SÍ (Radio y Televisión) | SÍ | Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, 2/3 dividido proporcionalmente al número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados. En medios públicos y privados. |
| COLOMBIA | NO | SÍ | Una parte por igual (40%) y otra proporcional al número de escaños en el Congreso (60%). Medios públicos y privados. |
| COSTA RICA | NO | NO | --- |

| País | Prohibición de propaganda pagada En los medios | Acceso gratuito a los medios | Fórmula de distribución de tiempos y espacios |
|---|---|---|---|
| Chile | NO[1] | SÍ[2] | Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos. Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. En televisión de señal abierta pública y privada. |
| Ecuador | NO | SÍ | --- |
| El Salvador | NO | SÍ | Equitativo en la tarifa de los medios privados. Los espacios y tiempos se distribuyen según capacidad de pago. Acceso gratuito y equitativo solo en los medios estatales, aunque usualmente no se aplica. |
| Guatemala | NO | SÍ | Por igual entre partidos. Sólo en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer el programa político (el techo que se establezca no puede ser menor a 30 minutos semanales durante los procesos electorales). |
| Honduras | NO | NO | --- |
| México | SÍ | SÍ | En periodo electoral, incluidas precampañas, el 70% se distribuirá a los partidos con o sin representación pero con registro vigente, en proporción a su fuerza electoral conforme con la última elección para diputados federales, y el 30% en forma igualitaria. En este 30% se considerará a los partidos de nuevo registro. En medios públicos y privados. |

| País | Prohibición de propaganda pagada En los medios | Acceso gratuito a los medios | Fórmula de distribución de tiempos y espacios |
|---|---|---|---|
| Nicaragua | NO | NO | Para las elecciones nacionales el Consejo Supremo Electoral garantiza por igual a todos los partidos políticos o alianzas el acceso a los medios estatales y privados radiales y televisivos, estableciendo límites máximos de tiempo o espacio permitido para cada partido o alianza. Dentro de esos límites, el uso efectivo quedará determinado por el principio de libre contratación.<br><br>Para las elecciones municipales y regionales el Consejo Supremo Electoral garantiza por igual a los partidos políticos o alianzas el acceso a los medios estatales radiales y televisivos, estableciendo límites mínimos (para medios radiales) y máximos. Dentro de esos límites el uso efectivo quedará determinado por el principio de libre contratación. |
| Panamá | NO | SÍ | Por igual entre partidos, pero sólo en medios de comunicación que administre el Estado.<br>El tiempo que no sea utilizado por los partidos, podrá ser utilizado por el Tribunal Electoral para promocionar educación cívica y electoral.<br>Actualmente el TE está por emitir una reglamentación reconociendo una franja para los candidatos de libre postulación. |
| Paraguay | NO | SÍ | Por igual entre partidos.<br>En medios públicos y privados. |

| País | Prohibición de propaganda pagada En los medios | Acceso gratuito a los medios | Fórmula de distribución de tiempos y espacios |
|---|---|---|---|
| Perú | NO | SÍ | La mitad se distribuye por igual entre partidos y la mitad proporcional a la representación parlamentaria. Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de minutos. En medios públicos y privados. |
| Rep. Dominicana | NO | SÍ | Por igual entre partidos. Solo en medios de comunicación del Estado. |
| Uruguay | NO | SÍ | Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual al 3% de los habilitados para votar. Solo en medios públicos. |
| Venezuela | NO | SÍ[3] | Como se trata de un referéndum, se establece un tiempo por igual para cada opción en competencia. |

1 Es factible contratar propaganda en radioemisoras, TV por cable y prensa escrita. Se prohíbe sólo en TV con señal abierta.

2 Sólo es gratuito en TV con señal abierta pública y privada.

3 Sólo en el caso de elecciones refrendarias.

*Tabla 11*

RENDICIÓN DE CUENTAS Y DIVULGACIÓN EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

| *País* | *Por partido* | *Por candidato* | *Por donante* | *Publicidad* | *Entes de control* |
|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | SÍ | NO | NO | SÍ | Jueces federales con competencia electoral (uno por cada distrito) y Cámara Nacional Electoral con competencia nacional. |
| Bolivia | SÍ | NO | NO | NO[1] | Órgano Electoral |
| Brasil | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | Órgano Electoral |
| Colombia | SÍ | SÍ | NO[2] | SÍ | Órgano Electoral |
| Costa Rica | SÍ | NO | NO | SÍ | Órgano Electoral |
| Chile | SÍ | SÍ | SÍ[3] | NO[4] | Órgano Electoral/ Contraloría |
| Ecuador | SÍ | SÍ | NO | SÍ | Órgano Electoral |
| El Salvador | NO | NO | NO | NO | Corte de Cuentas de la República[5] |
| Guatemala | SÍ | NO | NO | SÍ[6] | Órgano Electoral |
| Honduras | SÍ | NO | NO | NO | Órgano Electoral |
| México | SÍ | SÍ | NO | SÍ | Órgano Electoral |
| Nicaragua | SÍ | NO | NO | SÍ | Contraloría General/Órgano Electoral/ Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| Panamá | SÍ[7] | SÍ[7] | NO | SÍ (Aporte Público) | Órgano Electoral / Contraloría General[8] |
| Paraguay | SÍ | NO[9] | NO | NO | Órgano Electoral |

| *País* | *Por partido* | *Por candidato* | *Por donante* | *Publicidad* | *Entes de control* |
|---|---|---|---|---|---|
| Perú | SÍ | NO | NO | SÍ[10] | Órgano Electoral (Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE) |
| Rep. Dominicana | SÍ | NO | NO | NO | Órgano Electoral/ Contraloría General |
| Uruguay | SI | SI | NO | SI | Órgano Electoral |
| Venezuela | SI | SI | NO | NO | Órgano Electoral |

[1] Lo que se hace público son las resoluciones aprobatorias de las rendiciones de cuentas. Sin embargo no existe una prohibición expresa para la publicidad de los informes presentados por los partidos.

[2] En el informe de ingresos y gastos, los partidos y movimientos políticos tienen que aportar una relación de donantes, indicando su importe en cada caso y el nombre de la persona y su dirección.

[3] Siempre y cuando se trate de donaciones privadas de carácter público.

[4] En Chile no existen normas sobre divulgación de información sobre gastos de campañas, sin embargo, alguna información se difunde a través de gacetas o publicaciones en periódicos locales y boletines. El servicio electoral publica información después de verificado proceso electoral

[5] En la práctica no ejerce ese control.

[6] Los medios de publicación son a criterio del Órgano electoral. A la fecha sólo se han publicado algunos datos generales en la página del TSE y se hace difícil el acceso a cualquier otro dato (art. 25 del reglamento de Fiscalización…).

[7] La información se entrega solamente al TE quien no puede divulgarla pero queda obligado a entregarla a las autoridades competentes.

[8] Contraloría General ejerce control en lo referido al aporte público.

[9] La rendición de cuentas no es por candidato, sino solo por partido (aunque puede interpretarse partido como candidatura) Ley 834/1996 Artículo 64.

[10] Toda la información relacionada con el financiamiento de los partidos políticos y con la labor que realiza la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), así como la contabilidad detallada y los informes técnicos financieros que emiten los partidos para su posterior control, puede ser consultada en la página web institucional de la ONPE. Las resoluciones por sanción son publicadas en el diario oficial El Peruano.

## *Tabla 12*
## Órganos de control del financiamiento de la política en América Latina

| *País* | *Entes de control* |
|---|---|
| Argentina | Jueces Federales con competencia electoral (uno por cada distrito), y Cámara Nacional Electoral con competencia en todo el país[1] |
| Bolivia | Órgano Electoral |
| Brasil | Órgano Electoral |
| Colombia | Órgano Electoral |
| Costa Rica | Órgano Electoral |
| Chile | Órgano Electoral / Contraloría |
| Ecuador | Órgano Electoral |
| El Salvador | Corte de Cuentas de la República[2] |
| Guatemala | Órgano Electoral |
| Honduras | Órgano Electoral |
| México | Órgano Electoral |
| Nicaragua | Contraloría General, Órgano Electoral, Ministerio de Hacienda y Crédito Público[3] |
| Panamá | Órgano Electoral/Contraloría[4] |
| Paraguay | Órgano Electoral |
| Perú | Órgano Electoral (Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE) |
| Rep. Dominicana | Órgano Electoral / Contraloría |
| Uruguay | Órgano Electoral |
| Venezuela | Órgano Electoral |

[1] Con intervención del Ministerio Público Fiscal y del Cuerpo de Auditores Contadores.

[2] En la práctica no ejerce ese control.

[3] Coadyuva en la labor de control la Fiscalía Específica Electoral, que depende del Ministerio Público y es creada seis meses antes de las elecciones. Cesa en funciones una vez concluida su labor.

[4] La Contraloría interviene en lo relativo al aporte estatal.

## *Tabla 13*
## Régimen de sanciones en materia de financiamiento de la política en América Latina

| País | Sanciones Pecuniarias | | | Sanciones Penales | | Sanciones Administrativas | Otras Sanciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Por Partido | Por Candidato | Por Donante | Por Candidato | Por Donante | | |
| Argentina | SÍ | NO | SÍ | NO | SÍ | NO | SÍ |
| Bolivia | SÍ | NO | NO | NO | NO | SÍ | NO |
| Brasil | SÍ | SÍ | SÍ | NO | NO | SÍ | SI |
| Colombia | SÍ | SÍ | NO | SÍ | NO | SÍ | SI[1] |
| Costa Rica | SÍ | SÍ | NO | SÍ[2] | SÍ | NO | SI[3] |
| Chile | SÍ | SÍ | NO | NO | NO | SÍ[4] | NO |
| Ecuador | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | NO |
| El Salvador | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| Guatemala | SÍ[5] | NO | NO | NO[5] | NO[5] | SÍ[5] | NO |
| Honduras | SÍ | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| México | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ[6] | SÍ | SÍ |
| Nicaragua | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Panamá | SÍ | SÍ | NO | NO | NO | SÍ | NO |
| Paraguay | SÍ | NO | SÍ | NO | NO | SÍ | NO[7] |
| Perú | SÍ | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| Rep. Dominicana | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| Uruguay | SÍ | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| Venezuela | SÍ | SÍ | NO | SÍ | NO | NO | NO |

[1] La violación de topes se sancionará con la pérdida del cargo, o de la investidura. En las elecciones presidenciales se contempla también la congelación de giros y la devolución total o parcial de los aportes entregados.

[2] Se penalizan, además, diversas conductas de las autoridades partidarias, especialmente del tesorero.

[3] Se sanciona con multa: a) al director o encargado del medio de comunicación que autorice o permita la difusión de propaganda o la divulgación de sondeos de opinión o encuestas en los supuestos y momentos en que está vedado; b) a cualquiera que contrate o sea también responsable de esa difusión o divulgación prohibidas; c) a las entidades que elaboran esos sondeos o encuestas y que no mantengan en custodia y a disposición del

TSE los documentos que los respaldan o que no los remitan a éste cuando lo requiera; y d) a los bancos que permitan acreditar contribuciones anónimas.

[4] Sanciones administrativas se aplican a funcionarios de la administración del Estado y aplicadas por Contraloría General de la República.

[5] La última reforma a la ley (2004), contempla la aplicación de sanciones administrativas y penales, pero sin definición clara dentro del mismo marco legal. Esto ha limitado las sanciones del Órgano electoral, no obstante podría apoyarse en todo el andamiaje legal-penal, en tanto la ley lo faculta para ello, pero no lo hace.

[6] Sólo si el donante es servidor público federal.

[7] No se encontró disposición que establezca una sanción penal al candidato o al donante. Un ex fiscal electoral entrevistado para esta investigación nos aclaró que existían solo faltas, no hechos punibles. Los que si podrían ser sancionados penalmente son los administradores, ver Ley 834/1996, Artículo 279.

## *Tabla 14*
## Existencia de regulaciones de género en materia de financiamiento

| País | Regulaciones de género en materia de financiamiento |
|---|---|
| Argentina | NO |
| Bolivia | NO |
| Brasil | SÍ[1] |
| Colombia | NO |
| Costa Rica | SÍ[2] |
| Chile | NO |
| Ecuador | NO |
| El Salvador | NO |
| Guatemala | NO |
| Honduras | NO |
| México | NO |
| Nicaragua | NO |
| Panamá | SÍ[3] |
| Paraguay | NO |
| Perú | NO |
| Rep. Dominicana | NO |
| Uruguay | NO |
| Venezuela | NO |

[1] Ley No. 9.096; 9.504.

[2] Los gastos partidarios relativos a capacitación deben destinarse, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad. Al momento de presentar la liquidación para obtener el reembolso postelectoral, los partidos políticos deben adjuntar una certificación de contador público autorizado que así lo acredite; caso contrario no se autorizará pago de monto alguno por ese concepto.

[3] Este tipo de regulación se aplica para el financiamiento post-electoral que se les entrega a los partidos bajo el denominado "aporte en base a votos". Con dicha contribución anual se financian actividades partidarias en las cuales es obligatorio destinar el 25% para capacitación y de ese porcentaje, 10% para el desarrollo de actividades de capacitación exclusivas para mujeres.

*Tabla 15*

## Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina

| País | Constitución | Leyes Electorales/ Partidos Políticos | Artículos De Referencia |
|---|---|---|---|
| Argentina | 1994 (Artículo 38) | Ley Orgánica de los Partidos Políticos No. 23298, del 30 de setiembre de 1985. | Artículo 7. |
| | | Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, No. 25600, del 12 de junio de 2002. Ley No.26215 del 20 de diciembre de 2006, con las modificaciones de la Ley No.26571 del 2 de diciembre de 2009. | Texto completo. |
| | | Ley No.19945, Código Electoral, del 18 de agosto de 1983 y sus reformas. | Artículos 64 quarter, 128bis, 128ter, 133bis. |
| Bolivia | 2004 | Código Electoral (última reforma en 2004) | Artículos del 114 al 120. |
| | | - Ley de Partidos Políticos (última reforma en 2005)<br>- Ley de Agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas (2004)<br>- Ley de agosto de 2008 – suprime la subvención pública | Artículos 50 a 64.<br>Artículos 28 y 29. |
| Brasil | 1988 (Artículo 17) | Ley Orgánica de Partidos Políticos Nº. 9096, del 19 de setiembre de 1995. | Artículos 30 al 49, y 51. |
| | | Ley Electoral No. 9504, del 30 de setiembre de 1997. | Artículos 17 al 33, y del 43 al 57. |

| País | Constitución | Leyes Electorales/ Partidos Políticos | Artículos De Referencia |
|---|---|---|---|
| Colombia | 1991 (Artículo 109, 110, 111) | Estatuto básico de los partidos políticos No. 130/94, del 23 de marzo de 1994. | Artículos 12 al 22, 25, 26, 28, 30, 39 , 40 y 49 |
| | | Acto Legislativo No.1, del 2003. | Artículos 107, 109,110 y 111. |
| | | Ley 996 del 2005, que reglamenta la elección de Presidente de la República. | Título II. Capítulos del III al VII. |
| | | Acto Legislativo No.01 del 14 de julio de 2009[1] | Artículo 3 |
| Costa Rica | 1949 (Artículo 96, a partir de su reforma en 1956) | Código Electoral, Ley N.° 8765 del 19 de agosto de 2009. | Artículos 52, 136 a 140, 273 a 276, 283 a 289, 296, 299 y 300: "transitorios" I, III, IV y VII. |
| Chile | 1980 (Artículo 19) | Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio, No. 18700, del 6 de mayo de 1988. | Artículos 30 y 31. |
| | | Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos No. 18603/87, del 23 de marzo de 1987. | Artículos 33 al 36. |
| | | Ley Orgánica sobre Transparencia, límite y control del Gasto Electoral No. 19884/03, del 7 de julio de 2003 y sus modificaciones (Ley 19.963 y 20.053) | Texto completo. |
| Ecuador | 2008 (Artículo 110) | Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del 9 de abril de 2009 | Artículos 353-369 |
| El Salvador | 1983 (Artículo 210) | Código Electoral. Decreto No.417/92, del 14 de diciembre de 1992. Con reformas hasta 2008. | Artículos 187 a 195. |

| País | Constitución | Leyes Electorales/ Partidos Políticos | Artículos De Referencia |
|---|---|---|---|
| Guatemala | 1985 (Título VIII, Disposiciones transitorias, Capítulo Único, artículo 17) | Ley Electoral y de Partidos Políticos, No.1-85, del 3 de diciembre de 1985. | Artículos del 20 al 22, 65, 125, 150, del 221 al 223. |
| | | Decreto No.10-04 Reformas constitucionales y régimen electoral, del 21 de abril de 2004. | Artículos 21, 88 al 90 y 259. |
| | | Decreto 35-2006 Reformas de armonización al Decreto 10-04. Del 17 de noviembre de 2006. | |
| | | Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Del 23 de enero de 2007. | Capítulo II y Artículo 145. |
| | | Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado, de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas. Acuerdo 19-2007, TSE, del 23 de enero de 2007. | Texto completo |
| | | Reglamento de control y fiscalización de las campañas publicitarias de las elecciones generales. Acuerdo 131-2007, TSE, del 3 de mayo de 2007. | Texto completo |
| Honduras | 1982 (Artículos 49 y 50) | Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas No.44-2004 15 de mayo, reformado por decreto 35-2008 del 22 de abril de 2008. | Artículos 81 al 87 y artículos 220-226. |

| País | Constitución | Leyes Electorales/ Partidos Políticos | Artículos De Referencia |
|---|---|---|---|
| México | 1917 (Artículo 41) | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del 22 de noviembre de 1996, reformado integralmente el 14 de enero de 2008. | Artículos del 34 al 38, del 41al 76. Artículos del 340 al 354. |
| Nicaragua | 1987 y sus reformas | Ley Electoral No. 331, de 24 de enero de 2000. | Artículos 10, 61, 62, 63, 73, 74, 86, 87, 90 al 107, 137, 173 a 178. |
| Panamá | 1972 Reformada por los Actos reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983. Los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No.2 de 1994, y el Acto Legislativo No.1 de 27 de julio de 2004 (Artículos 140 y 141) | Ley No.11 de 10 de agosto de 1983 y las siguientes leyes que las reforman: Ley 4 de 14 de febrero de 1984, la Ley 9 de 21 de setiembre de 1988, Ley 3 de 15 de marzo de 1992, Ley 17 de 30 de junio de 1993, y la Ley 22 de 14 de julio de 1997, Ley 60 de 17 de diciembre de 2002 y la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006. | Artículos del 176 al 195. Artículos 209, 419 y 420. |
| Paraguay | 1992 (Artículos 31 y 126) | Código Electoral, Ley No.834, del 17 de abril de 1996. | Artículos 63 al 75. Artículos del 276 al 284. Artículos 301, 302, 304, 305, 336 y 337. |
| Perú | 1993 (Artículo 35) | Ley de Partidos Políticos, del 1º. de noviembre de 2003. | Artículos del 28 al 41. |
| | | Ley Orgánica de Elecciones No.26859/97, del 1º. Octubre de 1997. | Artículo 183, 192, 361 y 362. |
| | | Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, del 30 de marzo del 2007 | |

| País | Constitución | Leyes Electorales/ Partidos Políticos | Artículos De Referencia |
|---|---|---|---|
| Rep. Dominicana | 2002 | Ley Electoral 275-97, del 21 de diciembre de 1997. | Artículos del 47 al 55, 94. |
| Uruguay | 1967 | Desde 1928 el financiamiento público se otorga mediante leyes ad hoc que se aprueban antes de cada acto electoral. En 2009 se votó la Ley No.18.485, de "Funcionamiento de los partidos políticos", que establece el deber del Estado en materia de financiamiento electoral y permanente. Esta norma establece criterios para la subvención pública, define topes y restricciones a las donaciones, y formula mecanismos de rendición de cuentas ante el organismo electoral. | |
| Venezuela | 1999 (Artículo 67, 293) | Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política del 13 de diciembre de 1997. | Artículos 75, 199, 201 a 203, 209 a 213, 215, 255, 258, 261, 262 y 263. |
| | | Ley Orgánica del Poder Electoral, No.37573, del 19 de noviembre de 2002. | Artículos 33 y 69. |
| | | Ley de Partidos Políticos, reuniones públicas y manifestaciones, según la Gaceta Oficial No. 27620 del 16 de diciembre de 1964. | Artículos 25 y 35. |

[1] Es importante indicar que está pendiente que pase el examen de constitucionalidad la ley estatutaria que reglamenta el AL No.1 de 2009. Esta ley estatutaria fue aprobada por el Congreso de la República en diciembre de 2010, y pasó a examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, como requisito previo a la sanción presidencial y a su entrada en vigencia. Ello en aplicación del artículo 153 de la Constitución, que dice así:

"Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla".

# BIBLIOGRAFÍA

La compilación bibliográfica que se presenta, reúne los principales libros, artículos y sitios de Internet referidos al tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, que han sido utilizados por los autores de este estudio.


ABELLO, S. y DUQUE, L. (1998), *Financiación de los partidos políticos. Tesis de Grado*, Bogotá, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana.

ALCÁNTARA, M. *et al.* (1999), "La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina", *Boletín Electoral Latinoamericano,* XXII, San José, C. R., IIDH-CAPEL.

ÁLVAREZ, A. E. (2007). *Transparencia y equidad; en defensa del financiamiento público de las campañas y los partidos políticos*, Caracas, Venezuela, mimeo.

ALLAMAND, A. *et al.* (2003), *La política importa; democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

AMAYA HERNÁNDEZ, J. A. (2003), *El Salvador: financiamiento público de los partidos políticos*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, San Salvador, UCA Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

AMMAR, D. (2008), *Public funding of political parties: The case of Egypt*, Documento preparado para la Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, Egipto, 12-13 de enero.

AMR, D. y LISOWSKI, R. (2001), Political finance in Old Dominions: Australia and Canada, en Nassmacher, Karl-Heinz, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos.

ANDREA, F. J. (2002), *Los Partidos políticos; su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM.

ANSOLABEHERE, S. *et al.* (2001), "Corruption and the Growth of Campaign Spending", en Lubenow, G. C. (ed.), *A User's Guide to Campaign Finance Reform*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.

AQUINO, J. A. (2002), Anteproyecto de ley sobre partidos y agrupaciones políticas, en *Participación ciudadana. Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, Mediabyte.

ARREDONDO RAMÍREZ, P. (2000), "Los Medios de comunicación y la contienda electoral", *Renglones*, Guadalajara, núm. 46, agosto-noviembre.

ASIES (2008), *Monografía de partidos políticos,* 2004-2008, Guatemala, ASIES.

AVRIL, P. (1994), "Regulation of Political Finance in France", en HERBERT, A. y REI, S. (eds.), *Comparative political finance among the democracies*, Boulder, Westview Press.

BACHELET, M. (2006), *Discurso: promulgación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, Santiago, Chile, Presidencia de Chile.

BAIG, J. (2008), "Maletín: apuntan al gobierno venezolano", en *BBC Mundo.com*, 17 de octubre de 2008, *http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7677000/7677327.stm*.

BAREIRO, L y SOTO, C. (2000). "Cuota de género", *Diccionario Electoral*, t. I. San José, IIDH-CAPEL.

BAREIRO, L. (1988). "El Financiamiento de los partidos políticos paraguayos", en CASTILLO, P. del y ZOVATTO G., D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

BAREIRO, L. (2007), "Representación política de las mujeres", en Nohlen, D., Zovatto G., D. y THOMPSON, J. *Tratado de derecho electoral comparado de America Latina,* México, IIDH-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral de la Federación-IFE-Fondo de Cultura Económica.

BBC MUNDO (2007), "Caso maletín: cuatro detenidos en EE.UU.", En: *http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7141000/7141500.stm*.

BECCASSINO, A. (2008), *La nueva política; el entorno y la comunicación electoral*, Bogotá, Grijalbo.

BECERRA, R. *et al.* (1997), *La reforma electoral de 1996; una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (2005), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reforma*, México, Cal y Arena.

BELTRONES, M. F. (2007), "Ante la Comisión Permanente, presenta la iniciativa de Reforma Electoral que pretende reducir el tiempo y los costos de campaña Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Electoral", en *Noticieros Televisa*, México, 30 de agosto.

BENDEL, P. (1998), "Los partidos políticos; condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera", en NOHLEN, D. *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TEPJF-Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica.

BIZBERG, I. y FRYBES, M. (2000), *Transiciones a la democracia; lecciones para México*, México, Cal y Arena.

BLECHINGER, V. y NASSMACHER, K. H. (2001), "Political Finance in Non-West Democracies: Japan and Israel", en NASSMACHER, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden Baden, Nomos.

BOBBIO, N. (2004), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

BREWER-CARÍAS, A. R. (2008), "Regulación jurídica de los partidos políticos en Venezuela", en ZOVATTO G., D., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA.

BROWN ARAUZ, H. (2003), *Elementos para un marco estratégico de reformas electorales en Panamá*, México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

CAETANO, G. *et al.* (2003), "La relación entre dinero y política en Uruguay; apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos políticos uruguayos", en CAETANO, G., *Dinero y política, el financiamiento de los partidos políticos en la democracia*, Montevideo, Editorial Banda Oriental.

CÁRDENAS GRACIA, J. (2004), *Lecciones de los asuntos Pemex y amigos de Fox*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CARRILLO, M. *et al.* (2003), *Dinero y contienda político-electoral; reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

CASAS ZAMORA, K. (2002), *Paying for democracy in Latin America: political finance and state funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*, Doctoral Thesis, Oxford, St. Anthony´s College, Oxford University.

——— (2003), "Financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá", *Cuadernos de CAPEL*, núm. 48, San José, IIDH-CAPEL.

——— (2003), "Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 86-87. Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana.

——— (2004), "Regulando el financiamiento político en Costa Rica: Algunas reflexiones prácticas", en PRADO, M. (ed.), *Modernización del*

*Estado Costarricense*, San José, Centro Internacional para el Desarrollo Humano.

——— (2006), "State Funding and Campaign Finance Practices in Uruguay", *Cuadernos de CLAEH*, vol.1, special edition, Uruguay, Centro Latinoamericano de Economía Humana.

CASAS ZAMORA, K. (2001), "Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: Apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos", en Rovira, J. (ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica.

——— (2005), *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*, Colchester, European Consortium for Political Research.

CASAS ZAMORA, K. *et al.* (2003), "Dinero, política y elecciones", *Cuadernos de CAPEL*, San José, núm. 48.

CASTILLO, P. del y ZOVATTO GARETTO, D. (1998), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CASTILLO, P. del. (1985), *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.

CEPEDA ULLOA, F. (1997), *Financiación de campañas políticas*, Bogotá, Colombia, Planeta Colombiana Editorial.

——— (2000), *Corrupción y gobernabilidad*, Bogotá, Colombia, 3R Editores.

——— (1997), *Financiación de campañas políticas*, Bogotá, Ariel.

Cerdas Cruz, R. (1993), "La Crisis de los partidos políticos", *Boletín Electoral Latinoamericano*, X, San José, IIDH-CAPEL.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y PROBIDAD PÚBLICA (2003), "Regulación del financiamiento de la actividad política", *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, núm. 90.

CONSEJO NACIONAL DE REFORMA EL ESTADO (2005), *Reformas electorales pendientes: órganos electorales, lista de candidaturas y cuota femenina*, Santo Domingo, República Dominicana.

——— (2002), *Anteproyecto de Ley sobre Elecciones Primarias Presidenciales.* Santo Domingo, República Dominicana.

——— (2007), *Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos*, Santo Domingo, República Dominicana.

COMISIÓN Presidencial de Reforma y Modernización del Estado y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000), *Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas*, Santo Domingo, República Dominicana.

CÓRDOVA VIANELLO, L. (2006), "Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 245.

——— (2007), "La Nueva reforma electoral", Nexos, México, núm. 358.

——— (2008), "Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008", en *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

——— y MURAYAMA, C. (2006), *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena.

CÓRDOVA VIANELLO, L. y SALAZAR, P. (2008), "Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano", en CÓRDOVA, L. y SALAZAR, P., *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CÓRDOVA, L. (2008), *La reforma electoral de 2007-2008: Reporte Ejecutivo*, documento inédito.

CORPORACIÓN PARTICIPA (2005), *Seminario Evaluación de la puesta en marcha de la Ley de Transparencia, control y límite del gasto electoral en Chile*, Santiago, Chile, Corporación Participa-IIDH-CAPEL.

CORPORACIÓN TIEMPO 2000 (2005), *Tendencias de gasto electoral en periodo precampaña*, Santiago, Chile, 26 de octubre, Mimeo.

CORRADO, A. *et al.* (1997), *Campaign Finance Reform: a Sourcebook*, Washington D.C., Brookings Institution Press.

CORREA Olarte, M. E. y Cañón Murillo, N. (2003), *Análisis comparativo de las elecciones presidenciales y de Congreso de 2002 y 2006 y de los partidos políticos en relación con el impacto de la reforma política de 2003*, Bogotá, Universidad La Gran Colombia.

CORTE NACIONAL ELECTORAL (1997), *Informe al Congreso Nacional-elecciones generales 1997*, La Paz, Corte Nacional Electoral.

CHASQUETTI, D. y PIÑEIRO, R. (2004), "El financiamiento de los partidos políticos en Uruguay; un problema de calidad de la democracia", en *Los partidos políticos frente a los retos del siglo XXI*, Montevideo, Editorial Banda Oriental.

CHILE. SENADO (2001), *Diario de Sesiones del Senado*, Legislatura 344, ordinaria, sesión 24, martes 21 de agosto del 2001, Valparaíso, Chile, Congreso Nacional.

CHILE. SERVICIO ELECTORAL (2005), *Elecciones Presidencial y Parlamentarias 2005. Cartilla de gasto electoral (ley 19.884)*, Santiago, Chile, Servicio Electoral.

DAHL, R. (1998), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.

CALLE LOMBANA, H. de la (1992), *El régimen legal de los partidos y movimientos políticos en Colombia*, Bogotá Ministerio del Interior.

——— (1998), "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia", en Castillo, P. y Zovatto Garetto, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

——— (2004), "Financiamiento político: público, privado, mixto", en GRINER, S. y ZOVATTO GARETTO, D., *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA.

DÍAZ RIOSECO, D. *et al.* (2006), "El decreto de mi éxito", *Revista Ciencia Política*, Chile, vol. 26, núm. 1.

DÍAZ, J. B. (2000), "Análisis sobre los gastos que realizarían los tres grandes partidos durante la campaña", *Revista Rumbo*, República Dominicana, núm. 320, 20 de marzo.

DIAZ, J. B. (2003), "La quiebra del baninter es una tragedia nacional", *Periódico Hoy*, República Dominicana, 16 de mayo de 2003.

DONOSO, A. y VÁLDEZ, T. (2007), "Participación política de las mujeres en América Latina", *http://www.alop.or.cr/acerca/Presentacion_Informe_Regional.politica_Mujeres_ALOP_marzo.pdf*.

DOUBLET, Y. M. (1997), *L'argent et la politique en France*, París, Económica.

DUARTE, I. (2002), "Financiamiento estatal a los partidos políticos dominicanos y monitoreo de gastos publicitarios", en PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, República Dominicana.

DUARTE, I. (2004), "Para recuperar la credibilidad perdida: dos premisas y un pliego de recomendaciones", Exposición en *Coloquio Retos de las*

*Elecciones Presidenciales de 2004,* organizado por Participación Ciudadana el 10 de junio del 2004, mimeo.

DUARTE, I. y Brea, R. (2002), *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001*, Santo Domingo, República Dominicana, PUCMM-PID-PROFAMILIA-IEPD.

EL DIARIO (2009), "Registran Candidatura de Héctor Murguía", *El Diario,* Ciudad Juárez, 23 de abril de 2009.

EL FARO (2008), "En su pleito con Chávez, Estados Unidos involucra a El Salvador", *El Faro net*. 11 de febrero de 2008, *http://www.elfaro.net/secciones/elecciones2009/20080211/elecciones3.asp)*.

EL SALVADOR. ASAMBLEA LEGISLATIVA (1991), Ley de Impuesto Sobre la Renta, Decreto Legislativo núm. 134, del 18 de diciembre de 1991, *El Diario Oficial,* El Salvador, Ministerio de Gobernación. núm. 242, t. 313, del 21 de diciembre de 1991.

EL SALVADOR. ASAMBLEA LEGISLATIVA. (1992). Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, Decreto Legislativo n, 296, de fecha 24 de julio de 1992, *El Diario Oficial*, El Salvador, Ministerio de Gobernación, núm. 143, t. 316, 31 de julio de 1992.

EL SALVADOR. ASAMBLEA LEGISLATIVA (2002), Expediente n. 2509-12-2002, Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

EL SALVADOR. ASAMBLEA LEGISLATIVA (2003), Expediente n. 121-6-2003. Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

EL SALVADOR. ASAMBLEA LEGISLATIVA (2003), Expediente núm. 578-11-2003. Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

EL SALVADOR. ASAMBLEA LEGISLATIVA (2008), Expediente núm. 1359-2-2008-1. Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

EL SALVADOR. ASAMBLEA LEGISLATIVA (2008), Expediente núm. 1359-2-2008-2. Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

EL UNIVERSAL (2009), "Héctor Murguía: los narcos en casa", *El Universal*, Ciudad de México, 273/2009.

ESPINOZA, K. (2004), "Financiamiento electoral; hacia la modernización de nuestro régimen democrático", *Bibliografía*, Concepción, Chile, Universidad de la Santísima Concepción.

EWING, K. D. (1992), *Money, politics and law: A study of electoral campaign finance reform in Canada*, Oxford, Clarendon Press.

FERREIRA Rubio, D. (2005), "El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley", *Documentos de Trabajo*, núm. 292, Buenos Aires, Universidad del CEMA.

——— (2007), "Financiamiento de los partidos políticos en Argentina; presentación realizada", *Seminario La legislación comparada sobre financiación de los partidos políticos*, Montevideo, Uruguay, 27-28 de noviembre.

FERREIRA RUBIO, D. (1998), "Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos", *Boletín Electoral Latinoamericano,* XIX, San José, C. R., IIDH-CAPEL.

——— (2005), "La rendición de las cuentas partidarias", *Elecciones*, Lima, año 4, núm. 5.

——— (2004), "Financiamiento político en el cono sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay", en Griner, S. y Zovatto Garetto, D., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, C.R., OEA-IDEA.

FLORES SILVA, M. (2008), "Los peligros de una mala ley de financiamiento de los partidos", *Diario La República*, 12 de diciembre, *http://www.larepublica.com.uy/contratapa/343403-los-peligros-de-una-mala-ley-de-financiamiento-de-los-partidos*.

FONTAINE TALAVERA, A. (2008), *Reforma de los partidos políticos*. Santiago, Centro de Estudios Públicos.

FUENTES, C. y VILLAR, A. (2006), *Desafíos democráticos*, Santiago, Centro de Estudios Públicos.

FUENTES, C. (2003), "Financiamiento electoral en Chile: la necesaria modernización de la democracia chilena", *Colección Ideas,* núm. 30. Santiago, Chile, Fundación Chile 21.

——— (2004), *El costo de la democracia*, Santiago, Chile, Flacso-Chile.

FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo) (2009), *Observatorio de gastos de campaña publicitaria electoral. Segundo informe*, San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, mimeo.

GAITÁN PUENTES L. F. (2008), *El lavado de activos en el financiamiento de las campañas electorales en Colombia*, Bogota, Universidad Externado de Colombia. Especialización en Auditoria Forense, Facultad de Contaduría Pública.

GALIARDO, J. L. y BERBELL, C. (1995), *FILESA: Las tramas del dinero negro en la política*, Madrid, s.e.

GAMBOA MONTEJANO, C. *et al.* (2005), *Regulación de campañas electorales en radio y televisión; estudio teórico conceptual, de antecedentes, derecho comparado en doce países, y de las iniciativas presentadas en LIX legislatura*, México, Cámara de Diputados, Dirección General de Bibliotecas, *http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-05-05.pdf*.

GARCÍA LINERA, A. (2005), "Los retos de la democracia en Bolivia", en Corte Nacional Electoral*, Democracia en Bolivia*, La Paz, Corte Nacional Electoral.

GARCÍA-LAGUARDIA, J. M. (1989), "Constitucionalización de los partidos políticos", *Diccionario Electoral*, San José, CAPEL-IIDH.

GEDDES, B. y RIBEIRO-NETO, A. (1992), "Institutional Sources of Corruption in Brazil", *Third World Quarterly*, Londres, Routledge, vol. 13, núm. 4.

GIDLUND, G. y KOOLE, R. (2001), "Political finance in north of Europe: The Netherlands and Sweden", en Nassmacher, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos.

GIRALDO, F. *et al.* (2004), *Atlas sobre elecciones presidenciales. 1974-2002*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

GÓMEZ CASTELLANOS, R. (2006), *Mercadotecnia política: uso y abuso en los procesos electorales*, México, Universidad Autónoma de Baja California.

GONZÁLEZ MATUS, E. (2000), *Partidos políticos y dinero: la fiscalización electoral mexicana*, México, Editorial González M.

GONZÁLEZ VARAS, S. (1995), *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson.

GONZÁLEZ, K. (2002), *El gasto en publicidad y el proceso electoral; monitoreo de la inversión de los partidos políticos y el gobierno para las elecciones congresionales y municipales del 2002*, Santo Domingo, República Dominicana, Programa Político Electoral de Participación Ciudadana, mimeo.

GRAY, B. (2001), *Entrevista*, Ciudad de México, 6 de junio de 2001.

GRINER, S. y ZOVATTO GARETTO, D. (2004), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA.

GRINER, S. y ZOVATTO GARETTO, D. (2004), "Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en GRINER, S. y ZOVATTO GARETTO, D.,

*De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-International IDEA.

GROSS, K. A. (1997), "The Enforcement of Campaign Finance Rules: A System in Search of Reform", en CORRADO, A. *et al.* (eds.), *Campaign Finance Reform: a sourcebook*, Washington D. C., Bookings Institution Press.

GRUPO DE TRABAJO (2006), *Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República*, inédito.

GRUPO IMPULSOR PARA LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO (2008), *El dinero en la política a debate*, Asunción, Paraguay, Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable (GEAM)-USAID.

GUNLICKS, A. (1995), "The New German Party Finance Law", *German Politics*, London, Routledge, vol. 4, núm.1, abril.

GUTIÉRREZ, F. *et al.* (2002), *Degradación o cambio; evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

GUTIÉRREZ, F. (2007), *Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

HERNÁNDEZ, M. del P. (2002), *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

HIGH-PIPPERT, A. y COMER, J. (1998), "Female Empowerment; the Influence of Women Representing Women", *Women & Politics*, Washington, vol. 19, núm. 4.

HOFNUNG, M. (2001), *Entrevista*. Ciudad de México, 7 de junio de 2001.

——— (1996). "The public purse and the private campaign: political finance in Israel", *Journal of Law and Society*, Nueva York, vol. 23, núm. 1, marzo.

HOOPER, J. (1999), "European politics plagued by funding scandals", *The Guardian*, Londres, 4 de diciembre de 1999.

HOSKIN, G. y García Sánchez, M. (2006), *La reforma política de 2003, ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá, Universidad de los Andes.

HUBER, R. y Villanueva, E. (2007), *Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos?*, México: Fundación Konrad Adenauer Stiftung-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

HUNEEUS, C. (1998), "El Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Chile", en Castillo, P. del y Zovatto Garetto, D., *La Financiación de la política en Iberoamérica*, San José, C. R., IIDH-CAPEL.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2006), *Catálogo de tarifas de televisión abierta*, México, *http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.34486fd4f61943c16bf61810100000f*.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2006), *Monitoreo de campañas regulares 2006*, México, *http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.fe2c717227547ca77a52bd18100000f7/?vgnextoid=d0e991e11878c010VgnVCM1000002c01000aRCRD*

——— (2007), *Financiamiento público a los partidos políticos 1997-2007*, México, *http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.999d3f002b7e5d94758dc7ff100000f*.

——— (2003), *Las reglas del dinero; análisis comparado de los regímenes de financiamiento a los partidos políticos en México*, México, Instituto Federal Electoral.

INSTITUTO DE MERCADOTECNIA Y OPINIÓN PÚBLICA (2007), *Encuesta nacional en México sobre la reforma constitucional en materia electoral*, México, 27 de septiembre de 2007, *http://www.imocorp.com.mx*.

INTERNACIONAL IDEA (2003), *El papel de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática*, texto presentado en la *XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río,* Cuzco, Perú, 23 y 24 de mayo.

——— (1998), *Women in Parliament; beyond numbers*, Stockholm, Internacional IDEA.

JACOBSON, G. (1985), "Money and votes reconsidered: congressional elections, 1972-1982", *Public Choice*, Dordrecht, vol. 47, núm. 1.

JAIN, R. (2001), *Entrevista*, Ciudad de México, 6 de julio de 2001.

JÁQUEZ, A. (2002), "El Pemexgate; una novela de no-ficción", *Proceso*, Ciudad de México, 13 de octubre de 2002.

JARAMILLO, J. (2007), "Los órganos electorales supremos", en NOHLEN, D. *et al., Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.

JIMÉNEZ, F. J. (2005), *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

JORDAN, D. C. (1999*)*, *Drug politics: dirty money and democracies*, Norman, University of Oklahoma Press.

JORGE PRATS, E. (2003), "Inconstitucionalidad del Proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias", *Gaceta Judicial,* Santo Domingo, República Dominicana*,* 28 de marzo-11 de abril:

JUNTA CENTRAL ELECTORAL (2004). *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana.

JUNTA CENTRAL ELECTORAL (1962), Ley Electoral 5884*,* del 5 de mayo, Santo Domingo, República Dominicana.

——— (2002), Ley Electoral 275-1997 y sus modificaciones, en *Compilación de la Legislación electoral de la República Dominicana 2002*, Santo Domingo, República Dominicana.

——— (2002), Reglamento relativo a la distribución de la contribución económica del Estado, en JUNTA CENTRAL ELECTORAL, *Compilación de la Legislación Electoral*, Santo Domingo, República Dominicana.

——— (2008), *Compilación de Legislación Electoral de la República Dominicana, años 1998, 2000 y 2002*, Santo Domingo, República Dominicana.

KATZ, R. S. y KOLODNY, R. (1994), "Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics", en KATZ, R. S. y MAIR, P. (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage.

KINZO, M. D (1998), "Funding Parties and Elections in Brazil", en BURNELL, P. y WARE, A. (eds.), *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press.

KLEE, G. (1993), "Financing parties and elections in small European democracies: Austria and Sweden", en GUNLICKS, A. (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Westview Press.

KOOLE, R. (2001), "Political Finance in Western Europe: Britain and France", en NASSMACHER, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos.

LAAKSO, M. y TAAGEPERA, R. (1979), "Effective number of parties: A measure with application to West Europe", *Comparative Political Studies*, London, vol. 12, núm. 1, abril.

LAZARTE, J. (2002), "La Corte Nacional Electoral 1991–2001", *Cuarto Intermedio*, Argentina, núms. 67-68.

LEVUSH, R. *et al.* (1991), *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countrie*s, Washington D. C., Law Library of Congress.

LIBERTAD Y DESARROLLO (2002), "Límite al gasto electoral: menos competencia política", *Temas Públicos*, Santiago, núm. 584.

——— (2002), "Gasto electoral: lo central es el indebido aporte del gobierno", *Temas Públicos*, Santiago, núm.599.

LOSADA R. (2006), *Implicaciones electorales de la reinserción política de las autodefensas en Colombia*, Bogotá, Pontifica Universidad Javeriana.

LOSADA R. y MUÑOZ YI, P. (2007), *Las elecciones de 2006 en Colombia; una mirada desde la reforma política de 2003*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

LUJAMBIO, A. y VIVES, H. (2000), *El poder compartido; un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.

LUJAMBIO, A. *et al.* (2003), *Dinero y contienda política-electoral. reto a la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

MACK, L. F. *et al.* (2006-2008), *Cuadernos de Información Política*, Guatemala, Flacso, núm. 1-15.

MADRID, R. (2005), "Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America and the Caribbean", en *Comparative Politics*, Nueva York, University of New York, vol. 38, octubre.

MAINWARING, S. y SCULLY, T. (1995), "Introduction: Party Systems in Latin America", en MAINWARING, S, y SCULLY, T. (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

——— (1996), *El sistema de partidos en América Latina; la construcción de instituciones democráticas*, Santiago, CIEPLAN.

MALEM, J. (2002), *La Corrupción; aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa.

MALKUN, J. L. (2004), *Discurso*, Santo Domingo, Banco Central de la República Dominicana, 13 de mayo.

MANN, T. (2000), "Dilemas de las regulaciones del financiamiento político", *Estudios Públicos* , Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos, núm. 78.

MARCHEWKA, P. (2009), *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en el Paraguay*, Asunción, Unidad para la Promoción de la Democracia-OEA-International IDEA, *http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/Financiamiento.pdf*.

MARRONE, V. (2006), "Financiamiento político en la legislación panameña; público y privado", en TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ, *Reflexiones en un Panamá Democrático*, Colombia, Imprelibros.

MARTELLI, G. (2008), *Dinero y política; una tensa relación*, Chile, Ediciones EMT Producciones.

MATLAND, R. E. (1996), "The Contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral system: Canada and Norway", *The Journal of Politics,* Austin, vol. 58, núm. 3, agosto.

MAYORGA GARCÍA, F. (1996), Ley 130 de 1994, Bogotá, Colombia: Registraduría Nacional del Estado Civil.

——— (1995), "En torno a la ley de partidos y a su financiamiento y su fiscalización", en KONRAD ADENAUER STIFTUNG, *Anteproyecto de ley de partidos políticos: algunas interrogantes y posibles respuestas*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung-Fundemos.

MAYORGA, R. A. (1998), "El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia", en Castillo, P. del y Zovatto Garetto, D. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

——— (1993). "Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia", en MURILLO, G., *Hacia la consolidación democrática andina,* Bogotá, Universidad de los Andes.

——— (2001), "El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia", *Opiniones y Análisis*, La Paz, Bolivia, FUNDEMOS, núm. 54.

MBODJ, El Hadj (2001), *Entrevista*, Ciudad de México, 8 de junio de 2001.

MEDELLÍN P. y SALINAS VILLAMIZAR, O. (2006), *Balance electoral 2006, la consolidación del personalismo presidencialista*, Madrid, Fundación Ortega y Gasset.

MÉNDEZ FERNÁNDEZ, M. B. (2003), *Campañas electorales; la modernización en Latinoamérica*, México, Trillas.

MENDILOW, J. (1992). "Public Party Funding and Party Transformation in Multiparty Systems", *Comparative Political Studies*, Londres, vol. 25, núm. 1, abril.

MERINO, M. (2003), *La transición votada; crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

MIRADOR ELECTORAL (2007), *Informes sobre el proceso electoral 2007*, Guatemala.

MIRÓ QUESADA, F. (1998), "Financiamiento de partidos políticos y las campañas electorales en el Perú", en CASTILLO, P. del y ZOVATTO GARETTO, D. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

MONJE REYES, P. (2005), *La Ley de financiamiento electoral; un análisis crítico desde la gestión pública*, mimeografiado.

MOUFFE, Ch. (1999), *Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*, Barcelona, Paidós

MÜLLER, W. (1994), "The Development of Austrian Party organizations in the Post-war period", en KATZ, R. S. y MAIR, P. (eds.), *How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies*, Londres, Sage Publications.

MUÑOZ, H. A. (2000), "Financiamiento de los partidos políticos", *Diccionario Electoral*, San José, IIDH-CAPEL.

——— (2000), "Financiamiento de los procesos electorales", *Diccionario Electoral*, San José, IIDH-CAPEL.

MURAYAMA, C. (2008), *Dinero, medios y partidos: la reforma electoral de 2007*, México, Instituto Electoral del Estado de México.

NACIONES UNIDAS. DIVISIÓN DE ASISTENCIA ELECTORAL *et al.* (1998), *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*, ts. I y II, Bogotá, Editora Guadalupe.

NASSMACHER, K. H. (2001), "Political finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland", en NASSMACHER, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos.

NAVAS, X. (1998), "La financiación electoral: subvenciones y gastos", en NOHLEN, D. *et al.*, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.

NAVAS, X. (1993), "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina", en NOHLEN, D., *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, IIDH-CAPEL.

NJAIM, H. (2000), "Financiamiento de la política", *Diccionario Electoral*, San José, IIDH-CAPEL.

NOHLEN, D. (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— *et al.* (2007), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

NÚÑEZ, A. (2003), *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en México*, ponencia presentada en el Taller so-

bre Financiamiento Político organizado por la Organización de Estados Americanos e International IDEA, San José, Costa Rica, 8-9 de agosto de 2003.

NÚÑEZ, E. *et al.* (2008), *Siete claves para el cambio; análisis técnico, político y normativo del proceso electoral, Guatemala 2007*, Guatemala, SOROS-NDI-NIMD-FLACSO-ASIES-DOSES.

ORDOÑEZ ZAMBRANO, L. y ORDOÑEZ, L. (2007), "Financiamiento público o privado; el falso dilema de los partidos políticos venezolanos", en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 209.

OROZCO, J. (2008), "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", en Fontaine, A. *et al.*, *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo-CIEPLAN.

ORTIZ LOAIZA, P. *et al.* (2008), *Partidos políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político*, Guatemala, FLACSO.

PAJARES MONTOLÍO, E. (1998), *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados.

PANAMÁ. CONSTITUCIÓN (1994), Constitución Política de la República. Panamá, D.F., Gaceta Oficial.

PANAMÁ. TRIBUNAL ELECTORAL (2007), Código Electoral, Panamá, Tribunal Electoral.

PARK, Ch. W. (1994), "Financing Political Parties in South Korea: 1988-1991", en Alexander, H. y Shiratori, R. (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Westview Press.

PARTICIPA (2005), *Monitoreo gasto electoral 2005*, mimeo.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2001), *Memoria del Pacto de Ética, una propuesta desde la sociedad civil. Elecciones Presidenciales del 2000,* Santo Domingo, República Dominicana.

——— (2002), *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio,* Santo Domingo, República Dominicana.

——— (2008), *Primer informe: observación electoral elecciones presidenciales*, Santo Domingo, República Dominicana.

——— (2008), *Tercer informe: observación electoral elecciones presidenciales*, Santo Domingo, República Dominicana

PAYNE, M. *et al.* (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C., BID-IDEA.

PEDRAZA DÍAZ, V. (2009), "Exigen ley que regule uso de recursos públicos en campaña", *El Universal*, Caracas, 21 de febrero de 2009.

PEÑA, C. (2001), "Dinero y política; sobre formas de financiamiento electoral", *Estudios Públicos*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, núm.78.

——— (2002), "El sonido del dinero: el gasto electoral y la libertad de expresión", *Estudios Públicos*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, núm.87.

PEÑA, C. (2002), "El gasto electoral y los derechos constitucionales", *Puntos de Referencia*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, núm. 256.

PERELLI, C. (2006), "Reformas a los sistemas electorales: algunas reflexiones desde la práctica", *Revista de Ciencia Política*, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 26, núm. 1.

PESCHARD, J. (2008), *Transparencia y partidos políticos*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

PINILLA CASTILLERO, E. (2002), *El financiamiento de los partidos políticos en la República de Panamá*, Panamá, Tribunal Electoral de Panamá.

PINTO-DUSCHINSKY, M. (2002), "Financing Politics: a Global View", *Journal of Democracy*, vol.13, núm. 4, octubre.

PIZARRO LEONGÓMEZ, E. (1998), *El financiamiento de las campañas electorales en Colombia, reforma política y paz*, Bogotá, Colombia, Ediciones Foro Nacional por Colombia.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004), *La Democracia en América Latina*, Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

POLLOCK, J. K. (1932), *Money and politics abroad*, Nueva York, Alfred A. Knopf.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (2003), *Proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias Presidenciales presentado al Congreso por el Poder Ejecutivo*, Santo Domingo, República Dominicana.

PUJAS, V. y RHODES, M. (1998), *Party finance and political scandal in Latin Europe*, Florence, European University Institute.

PULZER, P. (2001). "Votes and resources: political finance in Germany", *German Politics and Society,* vol.19, núm.1.

RABIE, A. H. (2008), *Financing Egyptian political parties*, ponencia presentada en la Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, Egipto, 12-13 de enero de 2008.

REPÚBLICA DE CHILE (2000), *Mensaje del S.E. El Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral*, Santiago, Chile.

RESTREPO HERRERA, N. y SÁNCHEZ DE ALFONSO, C. A. (2003), "Financiación de partidos políticos y campañas electorales", *X Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur*, Lima, Perú, 28-30 de enero.

RESTREPO LONDOÑO, D. y RENDÓN OSPINA, S. (1995), "Efectos sobre los partidos y el sistema electoral", *Efectos políticos y económicos de la financiación Estatal de los partidos políticos y las campañas electorales,* Documento, julio 7, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Justicia y Seguridad.

RHODES, M. (1997), "Financing Party Politics in Italy; a Case of Systemic Corruption", *West European Politics*, Londres, vol.20, núm. 1, enero.

RIAL, J. (1998), "Financiación de partidos políticos en Uruguay", en Castillo, P. del y Zovatto Garetto, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

——— (2004), "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos: Uruguay", en Griner, S. y Zovatto G., D, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina,* San José, OEA-IDEA.

——— (2006), *El financiamiento de las organizaciones políticas y la participación ciudadana: regulaciones y realidad en América Latina*, La Paz, Corte Nacional Electoral.

RINCÓN, O. *et al.* (1997), *Opinión pública, encuestas y medios de comunicación-El caso del 8.000- FESCOL y Centro de Estudios de Periodismo*. Bogota: Universidad de los Andes.

RODRÍGUEZ ESTRELLA, R. (2002), "Legislación vigente sobre partidos políticos en República Dominicana", en Participación Ciudadana, *Democracia y Partidos Políticos: Legislación y Expectativas de Cambio,* Santo Domingo, República Dominicana.

RODRÍGUEZ RAGA, J. C. y BOTERO, F. (2006), "Ordenando el caos; elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia", *Revista de Ciencia Política*, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 26, núm. 1.

ROLL, David (dir.) (2010), *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias

Políticas y Sociales-Instituto Unidad de Investigación Jurídico-Social Gerardo Molina-UNIJUS).

ROMERO BALLIVIÁN, S. (2003), "Geografía electoral de Bolivia a América Latina", La Paz, Bolivia, FUNDEMOS.

——— (2006), "Análisis de la elección presidencial de 2005 en Bolivia", *América Latina Hoy*, Salamanca, núm. 43, agosto.

——— (2008), "Suffrage universel et démocratie en Bolivie : regard sur un demi-siècl", *Problèmes d'Amérique Latine*, Logroño, España, núm. 69.

ROSARIO ADAMES, F. (2003), "Repensar las relaciones políticas con mecenas", *Periódico El Caribe*, Santo Domingo, 17 de mayo de 2003.

ROYAL COMMISSION ON ELECTORAL REFORM AND PARTY FINANCING (1991), *Reforming Electoral Democracy*, vol. 1, Canada, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.

RUMEAU, D. (2005), *Financiamiento de las campañas electorales en Uruguay*, ponencia presentada en las IV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, *http://www.fcs.edu.uy/investigacion/Jornadas_2005/Rumeau.pdf*.

SALAZAR, P. (2008), "La reforma constitucional: una apuesta ambiciosa", *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SÁNCHEZ TORRES, C. A. (1998), "La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. El caso colombiano", *Revista de Derecho Públicok*, Bogotá, núm. 9, septiembre.

SÁNCHEZ, F. y THOMPSON, J. (2006), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José, IIDH/CAPEL/ Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional.

SARTORI, G. (1999), *Homo videns*, Buenos Aires, Taurus.

——— (2000), *Partidos y sistemas de partidos; marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1975), *The Semi-Sovereign People: Fort Worth*, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.

SIRVENT, C. (2002), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas.

SMITH, B. (2001), *Unfree Speech: the folly of campaign finance reform*, Princeton, Princeton University Press.

SOLARI, R. (2008), "Financiamiento de partidos políticos", *Puntos de Referencia*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, núm. 300.

SORAUF, F. J. (1992), *Inside campaign finance; myths and realities*, New Haven, Yale University Press.

SOUSA SANTOS, B. (2007), *Democracia de alta intensidad*, La Paz, Corte Nacional Electoral.

STANBURY, W. T. (1993), "Financing federal politics in Canada in an era of reform", en Gunlicks, A. (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Westview Press.

TEPACH, R. (2007), *El Financiamiento público federal otorgado al IFE, al TEPJF, a la FEPADE y a los partidos políticos. Informe del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis, *http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-05-07.pdf*.

TERÁN, M. V. (2008), *Financiamiento de los partidos políticos, el camino a la aprobación de una Ley de Financiamiento de la Política en Uruguay*, Monografía de grado, Licenciatura de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

THE ECONOMIST (1996), "Drugs are back: Panama", *The Economist*, Michigan, 25 de mayo de 1996.

THE NEW YORK TIMES (2008), *Conviction in spy case over cash-filled suitcase*, 3 de noviembre de 2008**.**

TORO TESADA, E. *et al.* (1999), "Presentación", *Opiniones y Análisis*, La Paz, Bolivia, FUNDEMOS, núm. 47.

TORRES Rivas, E. y Aguilar, C. (1998), "Financiación de partidos y campañas electorales: el caso guatemalteco", en Castillo, P. del y Zovatto Garetto, D. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

TORRES, I. (2001), *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿Ficción o realidad? Un diagnóstico para Costa Rica*, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2007), *El control ciudadano del financiamiento político: una guía práctica sobre experiencias y desafíos*, *http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/control_ciudadano_2007[1].pdf*.

——— (2004), *Global Corruption Report*, Londres, Pluto Press.

TREJO DELARBRE, R. (2006), *Mediocracia en las elecciones,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, *www.c3fes.net/docs/eleccionesmediosmexico.pdf*.

——— (2004). *Poderes Salvajes; mediocracia sin contrapesos,* México, Cal y Arena.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2006), Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo; resolución del 5/9/2006, México, *http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Informes/DICTAMEN.pdf*

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (2008), Código Electoral, 2009, San Salvador, Tribunal Supremo Electoral.

——— (2009), *Guía de elecciones 2009*, San Salvador, Tribunal Supremo Electoral.

U.S.A. FEDERAL ELECTION COMMISSION (1998), *Annual Report 1997*. Washington D.C.,, Federal Election Commission.

U.S.A. FEDERAL ELECTION COMMISSION (2002), *Alternative Dispute Resolution Program*, *http://www.fec.gov/pages/brochures/adr.shtml#What%20is%20AD*.

ULLOA, F. (1998), *El Régimen financiero de los partidos políticos en El Salvador*, San Salvador, TSE.

——— (2004), "Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones", en Griner, S. y Zovatto Garetto, D., *De las Normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA.

UNAM. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (1993), *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

UNIÓN EUROPEA. MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2006), *Informe Final Elección Presidencial-Venezuela 2006*, *http://www.sumate.org/Elecciones/2006Presidenciales/2006_informe_final_Union_Europea.pdf*.

UNIÓN EUROPEA. MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2005), *Informe final elecciones parlamentarias-Venezuela 2005*, *http://www.sumate.org/Elecciones/2005Parlamentarias/2005_informe_final_Union_Europea.pdf*.

VALDÉS ESCOFFERY, E. (1998), "La experiencia panameña en materia de financiamiento político"**,** *Congreso Internacional de Derecho Electoral. III, Cancún, 22-25 de marzo.*

——— (2005), "Reformas a los sistemas de financiamiento de la vida partidaria y las campañas electorales; la experiencia panameña", *Conferencia Internacional Tendencias de Reforma Político Electoral en las Américas***,** Guatemala, 8 y 9 de junio, auspiciada por la OEA.

——— (2006), *Acontecer electoral panameño*, Colombia, Imprelibros.

——— (2006), *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Mexico, UNAM-International IDEA.

VALDÉS P., S. (2000), "La Propuesta del CEP sobre el financiamiento de la política", *Puntos de Referencia*, Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos, núm. 227.

——— (2000), "Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política", *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos, núm. 78.

VALDÉS P., S. (2000), *Reforma del Estado. financiamiento político*, vol. I, Santiago, Centro de Estudios Públicos.

——— (2002), "Financiamiento político: la estrategia y una ley buena", *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, Centro de Estudios Publicos, núm. 87.

——— (2002), *Críticas al proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral*, Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos, mimeo.

——— (2002), "El País que viene: financiamiento político", *Puntos de Referencia*, Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos, núm. 259.

——— (2007), "¿Por qué permitir la donación de personas jurídicas a la política?", en Expansiva y CEP-Chile, *Institucionalidad para el Desarrollo: los nuevos desafíos*, Santiago, Expansiva-CEP-Chile.

——— (2008), "Financiamiento político para profundizar la democracia", *Puntos de Referencia,* núm. 294. Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos.

VALDEZ ZEPEDA, A. (2007), "México en su encrucijada: Un análisis de la elección presidencial del 2006", *Contratexto digital*, Perú, Universidad de Lima, año 4, núm. 5.

VALENCIA, D. (2008), "La ley de Financiamiento de Partidos a la espera de Saca", *El Faro net*, 18 de febrero, *http://www.elfaro.net/secciones/elecciones2009/20080218/elecciones1*.

VALLÉS, J. M. y BOSH, A. (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.

VARGAS LLOSA, M. (2005), *El pez en el agua*, Madrid, Alfaguara.

VARGAS, M. *et al.* (1996), *El Presidente que se iba a caer; diario secreto de tres periodistas sobre el 8000 (Primera plana)*, Bogotá, Planeta.

VILLAMIL, J. y SCHERER IBARRA, J. (2007), *Los medios y los jueces, la guerra sucia de 2006*, México, Grijalbo.

VILLAR, A. (2006), "Financiamiento político en Chile: una batalla incierta", en Fuentes. C. y Villar, A., *Desafíos democráticos*, Santiago, FLACSO-Chile, LOM.

WALECKI, M. (2001), "Political finance in Central Eastern Europe", en Nassmacher, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos.

——— (2005), *Money and Politics in Poland*, Warsaw, Institute of Public Affairs.

WARD, G. (2005), "Transparency in money in politics: a comparison of the United States and Canada", *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas,* Chapter II, Washington, OAS-IDEA.

WELCH, W. P. (1976), "The effectiveness of expenditures in state legislative races", *American Political Quarterly*, Londres, vol. 4, julio.

WILLS OBREGÓN, M. E. (2007), *Inclusión sin representación; la irrupción política de las mujeres en Colombia.1970-2000*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

WOLDENBERG, J. (2002), *La construcción de la democracia,* México, Plaza y Janes.

WOLDENBERG, J. *et al.* (1998), "El modelo de financiación de los partidos políticos en México", en CASTILLO, P. del y ZOVATTO GARETTO, D. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.

ZAVALA, M. A. (2008), "La fiscalización de los recursos", en CÓRDOVA, L. y SALAZAR, P., *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México,Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ZOVATTO GARETTO, D. (1998), "La Financiación de la Política y su Impacto en la ética de la Administración Pública en Latinoamérica", Revista Reforma y Democracia, Caracas, núm. 10, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD).

———. (1998), "La financiación de la política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en DEL CASTILLO, P. y ZOVATTO, D. (ed.), La financiación de la política en Iberoamérica, San José, IIDH-CAPEL.
——— (1999), "La relación entre el dinero y la política: una lectura comparada latinoamericana", Seminario Internacional sobre legislación y organización electoral, Lima, Transparencia-OEA.
——— (2000), "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en PRETELT J. y RAMÍREZ J. (comps.), Democracia política y electoral en América Latina. Bogotá, Universidad Sergio Arboleda-OEA.
——— (2001), "Political Finance in Latin America", en NASSMACHER, K. H., Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance Essays, Baden Daden, Karl Heins Nasmacher.
——— (2003). Dinero y Política en América Latina: una visión comparada. Lima, Transparencia-International IDEA.
——— (2003), Dinero y Política en América Latina: una visión comparada, Ponencia presentada en la X Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur, Lima, ONPE.
——— (2003), "Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá", *Cuadernos de CAPEL*, núm. 48. San José, IIDH-CAPEL.
——— (2003), "The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America", *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Sweden, International IDEA.
——— (2003), "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en ALCÁNTARA, Manuel y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena (ed.), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, Instituto Federal Electoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
——— (2003). "América Latina", en CARRILLO, M. *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
——— (2004), *Dinero y Política en América Latina: una visión comparada. Cuadernos de Ciencias Sociales*, núm. 130, San José, FLACSO.

——— (2005), "Dinero y política en América Latina", *Foreign Affairs en español*, México, ITAM, vol. 5, núm. 4.

——— (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

——— (2007), "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en NOHLEN, D. *et al.* (eds.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

ZOVATTO GARETTO, D. y OROZCO, J. (2008), *Reforma política y electoral en América Latina 1978- 2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-International IDEA.

# NOTAS CURRICULARES

*Editores*

Pablo GUTIÉRREZ. Abogado de profesión, cursó sus estudios de grado en la Universidad Central de Chile. Tiene estudios en Seguridad y Defensa Nacional de la Academia Nacional de Estudios Estratégicos de Chile y es candidato de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Chile. Fue Jefe de Gabinete de la Secretaría General del Gobierno de la República de Chile, durante la administración de Ricardo Lagos Escobar. Entre octubre de 2003 y mayo de 2006, ocupó la Jefatura de Gabinete de la Vicepresidencia y Ministerio del Interior. También fue asesor especial para los conflictos sociales de la Vicepresidencia y del Ministerio del Interior entre abril de 2000 y octubre de 2003. Actualmente se desempeña como Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA, puesto desde el cual ha liderado más de 35 Misiones de Observación Electoral.

Daniel ZOVATTO. Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid; maestro en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Harvard University; profesor visitante de varias universidades de América Latina, Europa y América del Norte. Ha sido director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Ex presidente de la Comisión de Ciudadanos Destacados y Expertos para la Reforma Electoral de la provincia de Córdoba, Argentina. Actualmente es director regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro, miembro del Consejo Editorial de la revista Foreign Affairs Latinoamérica, miembro del Consejo Asesor del Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars y Presidente (ad honorem) del Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC), Argentina.

*Autores*

*Argentina*

SANTIAGO CORCUERA. Actualmente es Presidente de la Cámara Nacional Electoral; con anterioridad se desempeñó como Secretario General del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, y como Secretario de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Egresado de la Escuela Nacional de la Magistratura en Francia ha sido profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y de otras universidades públicas y privadas. Miembro del "Observatorio Electoral del Mercosur", coordinado por el Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (CEMPED), y por la Comisión del Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM). Participó como técnico en varias misiones que la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas en Irak, Bolivia, entre otras. Ha expuesto sobre cuestiones propias del Derecho Constitucional y Electoral en seminarios organizados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL); Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI.) y la Fundación Konrad Adenauer; por Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA–JSCA) y la Fundación Carolina de Argentina; la División de Asistencia Electoral de la Secretaría Electoral de las Naciones Unidas (PNUD.) e IDEA Internacional, entre otras instituciones.

*Bolivia*

Salvador ROMERO BALLIVIÁN. Doctor en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Fue Vocal de la Corte Departamental Electoral de La Paz (1995 – 1998), y fue nombrado Vocal de la Corte Nacional Electoral en 2004. Desempeñó la vicepresidencia de esa institución y luego la presidencia entre 2006 - 2008. Es catedrático universitario desde 1994. Ha publicado los siguientes libros: *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial de 2005* (2007, una edición previa); *En la bifurcación del camino: análisis de los resultados de la municipal 2004* (2005), *Geografía electoral de Bolivia* (2003, dos ediciones previas), *Razón y sentimiento: la socialización política y las trayectorias electo-*

*rales de la elite boliviana* (2003), *Participación y abstención electoral en Bolivia* (2003, coautor), *Reformas, conflictos y consensos* (1999), *Electores en época de transición* (1995). Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de más de diez países de América Latina y Europa; ha dictado conferencias sobre estos mismos temas en numerosos países.

*Brasil*

Torquato JARDIM. Abogado litigante con experiencia ante la Corte Suprema Federal y las cortes nacionales de alta jurisdicción nacional. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Brasilia (1977-95). Asistió a la Escuela de Derecho de la Universidad de Michigan (1978-79), el Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown (1977) y el Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo, Francia (1982). Presidente del Instituto Brasileño de Derecho Electoral, *www.ibrade.org.br* (2002-2008). Juez de la Corte Superior Electoral (1992-96).

*Chile*

Claudio FUENTES. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill-2003). Es licenciado en historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1991). Se desempeñó como investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) entre 1990 y 1997, donde coordinó el área de relaciones internacionales. Luego de realizar sus cursos de doctorado, regresó a Chile y entre los años 2004 y 2008 fue Director de FLACSO-Chile. Fue Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2004-2006). Sus intereses académicos se han orientado al estudio de política comparada Latinoamericana y las relaciones internacionales. Ha realizado estudios sobre calidad de la democracia y en particular sobre financiamiento electoral, y fuerzas armadas y sociedad. Entre otros reconocimientos, obtuvo el premio a la mejor tesis doctoral en la categoría de derechos humanos por parte de la Asociación de Ciencia Política de Estados Unidos (APSA, 2003). Ha publicado y/o editado 6 libros y ha escrito en revistas especializadas en Chile, América Latina, Estados Unidos y Europa.

*Colombia*

Nydia RESTREPO HERRERA. Abogada de la Universidad de Antioquia, Master en Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, Especialista en Derecho de Familia de la Universidad Javeriana, Especialista en Alta Dirección del Estado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Me he desempeñado en los siguientes cargos: Ex Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Ex Magistrada Auxiliar del Consejo de Estado en la Sección Electoral. Dichas oportunidades han sido propicias para obtener el conocimiento y la destreza en los temas concernientes al Derecho Electoral. Actualmente ejerzo la cátedra, en esta especialidad, en las Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, en la Especialización de Derecho Electoral y en la Universidad Santo Tomás, en la Especialización de Derecho Administrativo. Además, he desempeñado otros cargos en el sector público, tales como: Magistrada del Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, Juez Adjunto Penal Municipal, de Instrucción y de Familia, en el mismo departamento; Subgerente Jurídica del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria -INCORA-, Directora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro, Directora de Vigilancia de la misma entidad y Registradora de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro.

*Costa Rica*

Luis ANTONIO SOBRADO. Licenciado y Doctor en Derecho, grados académicos otorgados por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense, coordina sus comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinte años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratiza-*

*ción interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de varios artículos en revistas especializadas.

Kevin CASAS. Investigador Asociado en Política Internacional del Brookings Institution, en Washington D.C. Antes ha sido Ministro de Planificación Nacional y Segundo Vice-Presidente de Costa Rica. Es licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica y Máster y Doctor en Ciencias Políticas de las Universidades de Essex y Oxford, respectivamente. Es autor de numerosos estudios sobre financiamiento de campañas, elecciones, gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en América Latina. Su tesis doctoral, titulada "Pagando por la Democracia en América Latina: Financiamiento Político y Subsidios Estatales para los Partidos en Costa Rica y Uruguay", ganó el Premio Jean Blondel 2004 del European Consortium for Political Research (ECPR) a la mejor tesis doctoral de Ciencia Política en Europa y fue publicada en el 2005 por el ECPR. En 2007, el Dr. Casas fue seleccionado por el Foro Económico Mundial como miembro de la red de Jóvenes Líderes Globales.

*Ecuador*

Simón PACHANO. Doctor en Ciencia Política, Universidad de Salamanca. Master en Sociología CLACSO-Universidad Católica de Quito. Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Central de Quito. Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador. Autor de libros y artículos sobre democracia, partidos políticos y procesos electorales. Recientes publicaciones: La trama de Penélope. Instituciones y procesos políticos en el Ecuador (FLACSO-IDEA, 2007); El sistema de partidos en Ecuador: ¿cambio o colapso?, en Isidoro Cheresky (compilador) Elecciones presidenciales y giro político en América Latina (Manantial). El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano, en América Latina Hoy número 43, Universidad de Salamanca; Democracia sin sociedad (FLACSO-ILDIS); Ecuador: The Provincialization of Representation, en S. Mainwaring, A. M. Bejarano y E. Pizarro (editores) The Crisis of Democratic representation in The Andes (Stanford).

*El Salvador*

Álvaro ARTIGA. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Salamanca, España. Desde 1993 trabaja para el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) de El Salvador como catedrático e investigador. Ha sido consultor del PNUD, de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, de Internacional IDEA y del IIDH-CAPEL. Actualmente se desempeña como Director del Programa de Maestría en Ciencia Política de la UCA-El Salvador. Entre sus temas de especialización están: partidos políticos, sistemas de partidos, comportamiento electoral, sistemas electorales, comunicación política, democracia y rendición de cuentas. Su último libro, publicado en 2007 por UCA editores, es "Gobernabilidad y Democracia en El Salvador".

*Guatemala*

Paola ORTIZ LOAIZA. Licenciada en Relaciones Internacionales por el Colegio de México, México, D. F.; Técnico en Comercio Internacional por la Universidad Rafael Landívar, Guatemala; Diplomada en Estudios Estratégicos por el Centro de Estudios Estratégicos Nacional. Investigadora principal (2005 -2008) y Coordinadora del Área de Estudios Sociopolíticos de FLACSO, Guatemala (2006-2008). Actualmente es catedrática universitaria y Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Landívar. Cuenta con diversas publicaciones editadas por FLACSO, Editorial de Ciencias Sociales, OEA, entre otras, relativas al funcionamiento del sistema político y electoral guatemalteco, el desempeño de los partidos políticos, la participación electoral, el Tribunal Supremo Electoral, las instituciones políticas, la participación política y el voto de las mujeres en Guatemala y en Centro América.

*Honduras*

Guillermo CASCO CALLEJAS. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Tiene una Maestría en Ciencias Matemáticas del Recinto Universitario- Mayagüez, Puerto Rico y ha participado en diversos seminarios y talleres de Enseñanza de

la Matemática, Reforma Educativa, Planificación Económica.-Administración y Legislación Electoral. Entre los cargos ocupados se encuentran: Sub Secretario de Estado en el Despacho de Educación, Asesor Académico del Centro de Capacitación de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Asesor de la Secretaria de Cultura y Turismo, Miembro del Tribunal Nacional de Elecciones, Coordinador del Departamento Democracia y Gobernabilidad de FOPRIDEH y Asesor del Área de Fortalecimiento de Instituciones Democráticas de la Federación de Organizaciones Para el Desarrollo de Honduras "FOPRIDEH". Entre sus obras publicadas se pueden mencionar: Matemáticas Primer Curso; Memorias de las Reformas Electoral de Inicios del Siglo XXI y artículos "Sistema de Elecciones de Diputados en Honduras" (De Acuerdo a la Nueva LEOP) y "Contrarreforma o más Reformas Electorales".

*México*

Lorenzo Córdova Vianello. Licenciado en Derecho por la UNAM y doctor de investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde coordina el área de derecho electoral, así como profesor de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Autor de varios textos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política. Su último libro, coordinado conjuntamente con Pedro Salazar es *La reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo* (TEPJF, México, 2008). Actualmente se encuentra en prensa su libro *Derecho y Poder. Kelsen y Schmitt frente a frente* (FCE). Es miembro de comités editoriales de varias publicaciones y, en la actualidad dirige la *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Es comentarista de cuestiones político-electorales en varios medios de comunicación, además, es articulista del diario *El Universal* y colaborador de las revistas *Nexos* y *Voz y Voto*. Conductor del programa de televisión *México Diferente* de Canal 11 y de la serie *Elecciones 09* del Canal del Congreso.

*Nicaragua*

Rosa Marina Zelaya Velásquez. Doctora en Derecho. Abogada y Notaria, (1976) Consultora Nacional e Internacional. Miembro Consejo

Editorial del Diario, La Prensa. Enero 2009 a la fecha.Miembro del Consejo Asesor de la Facultad de CCJJ y SS de la UCA. 2002-2007. Presidenta del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, 1996- Enero, 2000. Magistrada Propietaria, Magistrada Suplente, Secretaria General y Secretaria de Actuaciones, Directora General, 1984 – 1995. Miembro del Consejo Asesor Internacional (IFES), sede en Washington, 1998-2002. Escrito ensayos y artículos publicados en Revistas Especializadas y Prensa escrita. Miembro y Jefe de Delegaciones de Observación Elecciones Generales y Municipales en múltiples países de la región y Europa. Ha realizado consultorías en temas electorales, derechos políticos y de la mujer, y presentado ensayos y dictado conferencias en Perú, Argentina, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, México, Estados Unidos, Canadá y Nicaragua. (1984-2009).

*Panamá*

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY. Abogado de la Universidad de Panamá (1964). Hizo tres años de estudios de Economía a nivel de maestría en el Colegio de México en el Distrito Federal. De 1970 a 1990 ejerció la profesión de abogado en su propio Bufete. Su área de especialización fue Derecho Comercial y Marítimo. En junio de 1990, fue designado por la Corte Suprema de Justicia como uno de los tres Magistrados del Tribunal Electoral. Presidió el Referéndum Constitucional de 1992, las Elecciones Generales de mayo de 1994, el Referéndum Constitucional de 1998, las Elecciones Generales de 1999 y 2004, así como el Referéndum del 2006 sobre el Canal de Panamá. El 19 de septiembre de 1996, la Corte Suprema de Justicia lo ratificó como Magistrado del Tribunal Electoral por 10 años. A vencimiento de su período, el Órgano Ejecutivo lo nombró Magistrado por 8 años y actualmente es Vicepresidente. Desde 1990 ha participado como expositor y observador en múltiples elecciones en América Latina, Sudáfrica y las Islas Salomón.

*Paraguay*

Line BAREIRO. Abogada por la Universidad Nacional de Asunción y Magister Artium en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Fue investigadora de la Universidad de Heidelberg, docente de la Universidad Nacional de Asunción y de cursos de posgrado en diversas Univer-

sidades, así como profesora del diplomado de FLACSO/PRIGEPP. Es investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE), presidenta de Sakä, iniciativa para la transparencia electoral, directora académica del Informe Derechos Humanos Paraguay de la CODEHUPY, integrante de la Asamblea General del IIDH y asesora de la Comisión Nacional del Bicentenario. Sus trabajos se centran en temas sobre democracia, elecciones, género y derechos humanos.

Carmen ECHAURI. Graduada en psicología por la Universidad Católica de Asunción y en sociología (*master degree*) por la State University of New York en Buffalo. Desarrolla su actividad profesional en el campo de la investigación, evaluación y de la gestión de proyectos. Ha sido integrante del área Mujer del Centro de Documentación y Estudios (CDE), analista de la oficina local de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), donde ejerció la dirección durante un periodo. Oficial de Programa en el área de Gobernabilidad Democrática y asuntos de género de la oficina PNUD en Paraguay. Actualmente, es consultora independiente en temas de democracia, desarrollo, género y derechos humanos.

*Perú*

Fernando TUESTA SOLDEVILLA. Doctor en Ciencias Sociales con mención en Sociología, (Universidad Nacional Mayor de San Marcos), Magister en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Estudios de doctorado en Ciencia Política, en la Universidad de Heidelberg. Fue Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), donde dirigió ocho procesos electorales. Es asesor de la Comisión de Constitución del Congreso de la República. Profesor en la Maestría y la Licenciatura en Ciencia Política, Coordinador del Diploma de Estudios Parlamentarios y Director del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es autor de más de una docena de libros, entre los que se encuentran: *La Representación Política: las reglas también cuentan (Sistemas Electorales y Partidos Políticos)* (PUCP/Fundación Friedrich Ebert), *No sabe/no opina: Encuestas políticas y medios* (Universidad de Lima / Fundación Konrad Adenauer*); El sistema de Partidos Políticos en el Perú; 1978-1995* (Fundación Friedrich Ebert), entre otros. Además ha escrito más de una veintena de

capítulos en libros colectivos, lo mismo que en revistas académicas. Ha colaborado en diversos medios periodísticos y ha sido columnista de Canal N. Ha participado, asimismo, como ponente o expositor en una centena de eventos internacionales y nacionales.

*República Dominicana*

Francisco CUETO VILLAMÁN. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado una docena de publicaciones en editoriales nacionales e internacionales sobre temas de partidos políticos, gobernabilidad, elecciones, así como de políticas públicas. En la actualidad es el director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa República Dominicana (FLACSO-RD).

*Uruguay*

Daniel CHASQUETTI. Magister en Ciencia Política y candidato a Doctor por la Universidad de la República. Profesor de los cursos "Sistemas Políticos Latinoamericanos" y "Régimen de Gobierno en Uruguay" en la Licenciatura y Maestría de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Editor de la Revista Uruguaya de Ciencia Política. Presidente de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCiP). Autor de los libros "Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación" (Editorial Cauce-CSIC. 2008), y "Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?" (FCS-CSIC, 1998). Autor de numerosos artículos académicos publicados en libros colectivos y revistas especializadas, de carácter local e internacional, entre los que destacan "La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina" (Revista Posdata, 2005), "Re-election and political career paths in the Uruguayan Congress: 1985-1999" (Journal of Legislative Studies, 2004), "Presidential Candidate Selection in Uruguay, 1942-2004" (en Peter Siavelis y Scott Morgestern, "Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America", 2008), y "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay (IADB-RES, 2005).

*Venezuela*

Francisco José VIRTUOSO. Doctor en Historia de la Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela. Maestría en Historia, Universidad Católica Andrés Bello. Estudios generales de Humanidades y Filosofía en el Pontificio Seminario Santo Tomás de Aquino, República Dominicana. Licenciado en Ciencias Políticas. Analista e investigador en el área de las ciencias políticas, historia de las ideas políticas y desarrollo social sustentable. Articulista permanente en la Revista SIC, editada por la Fundación Centro Gumilla, Caracas, Venezuela. Docencia Universitaria. (Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Central de Venezuela). Entre 2005 y 2006 fue Director Ejecutivo de la ONG Ojo Electoral y entre 2006 y 2008 fue Director de la Fundación Centro Gumilla. Entre sus publicaciones se encuentran: La crisis de la Catolicidad en Venezuela, 1810-1813. UCAB, 2001; La preocupación social de la Compañía de Jesús en Venezuela, 1968-1992. UCAB, 2004; Coordinador de la Edición del Libro: AA. VV: Una Mirada sobre Venezuela. Reflexiones para construir una visión Compartida. Caracas, UCAB, 2006.

# "FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA"
# FUENTES PRIMARIAS DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS (CD ROM)

El CD Rom adjunto es el Anexo 4 de la obra "Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina" y contiene:

*a)* Los análisis de los casos nacionales de los 18 países de América Latina contemplados en el estudio.
*b)* Fichas de información nacional de los 18 países de América Latina contemplados en el estudio.
*c)* La legislación relativa al financiamiento político de cada uno de los países.
*d)* Un documento de análisis y propuesta teórica sobre el tema titulado "La Democracia y el Dinero. Vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos", elaborado por Alfredo Joignant.

Los estudios de los 18 casos nacionales se presentan ordenados de forma alfabética. Cada uno de ellos fue elaborado por un experto de cada país de la región, que estructuró su estudio de acuerdo con la guía que le fue suministrada por el equipo coordinador de la investigación. Dicha guía tomó como base los aspectos abordados en el estudio realizado por la OEA e IDEA Internacional en el 2004, y fue actualizada y validada a fin de que abarcase los principales temas sobre la financiación de la política en la región.

Las fichas de información nacional para cada uno de los 18 países analizados, se encuentran ordenadas también de forma alfabética, y presentan de forma sistematizada las principales características de los marcos normativos que regulan el financiamiento de los partidos y las campañas electorales en cada país. No se adjunta la ficha de República Dominicana, ya que ésta no fue enviada por el autor.

La legislación nacional referida a los partidos políticos, su financiamiento y a las campañas electorales de cada uno de los 18 países de América Latina analizados contiene: i) Normas Constitucionales; ii) Ley o Código Electoral y, donde los hubiera iii) Ley de Partidos Políticos; iv) Ley de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales; v) Leyes Conexas; vi) Reglamentos; vii) Decretos, y viii) Resoluciones. La legislación de los países se encuentra en español, salvo la de Brasil, que está en portugués.

Finalmente, como documento complementario se incluyó el análisis y propuesta teórica titulada "La Democracia y el Dinero. Vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos", elaborado por Alfredo Joignant. Este documento fue presentado en el Taller de Validación sobre Financiamiento de Partidos Políticos realizado en San José, Costa Rica, el 8 y 9 de octubre de 2009, y sirvió como insumo para la realización del balance regional de la obra.