

REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN
Y GARANTÍAS DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO
Y FISCALIZACIÓN Y GARANTÍAS DE EQUIDAD
EN LA CONTIENDA ELECTORAL
Estudio comparado de 19 países de América Latina

Carlos Navarro Fierro



Primera edición 2005

D. R. © 2005 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
Viaducto Tlalpan 100, Col. Arenal Tepepan
14610 Tlalpan, México D. F.

D. R. © 2005 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
17th Street & Constitution Ave., N.W.
Washington, D.C., 20006

ISBN 970-695-122-9

Se prohíbe la reproducción parcial o total de la obra, por cualquier medio mecánico o electrónico, sin permiso por escrito del editor.

El proceso de producción editorial estuvo a cargo de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral.
Corrección de estilo: Carolina Varela
Revisión técnica: Isabel Morales y César Arias
Diseño, diagramación y cuidado editorial: Magalí Amieva

Impreso en México / Printed in Mexico

| | | | |
|---|----|---|-----|
| PRÓLOGO | 9 | Otras regulaciones sobre publicidad en medios susceptibles de contribuir a la equidad durante la contienda electoral..... | 78 |
| PRESENTACIÓN | 11 | Comparativo general sobre las modalidades de acceso a la televisión | 86 |
| FUNDAMENTACIÓN DEL ESTUDIO | 13 | SISTEMAS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN | 91 |
| MARCO DE REFERENCIA SOBRE SU RELEVANCIA Y ACTUALIDAD | 17 | Sistemas integrales de control y fiscalización | 96 |
| CONTENIDO Y ALCANCES | 21 | Sistemas intermedios de control y fiscalización | 104 |
| FINANCIAMIENTO PÚBLICO | 25 | Sistemas laxos de control y fiscalización | 112 |
| Financiamiento público directo (FPD) | 27 | Sistemas de financiamiento no regulados | 114 |
| Financiamiento público indirecto (FPI) | 44 | Disposiciones legales sobre el destino de los bienes de los partidos en caso de extinción | 115 |
| Acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos | 46 | BALANCE GENERAL Y CONSIDERACIONES FINALES | 117 |
| REGULACIONES SOBRE EL ORIGEN Y EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL | 55 | ANEXOS | 129 |
| Restricciones en cuanto a las fuentes de financiamiento | 58 | Anexo I. Principales características del régimen de financiamiento y fiscalización. Panorama general | 129 |
| Restricciones en cuanto a los montos de las contribuciones | 63 | Anexo II. Principales indicadores sobre garantías de equidad en la contienda. Panorama general | 130 |
| OTRAS GARANTÍAS DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA | 69 | Anexo III. Montos del financiamiento público directo | 131 |
| Límites globales a los gastos de campaña | 69 | FUENTES INFORMATIVAS BÁSICAS | 133 |
| Límites a la contratación de publicidad en medios para efectos de campaña | 74 | BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL DE REFERENCIA | 135 |

DE LA PROMULGACIÓN DE LEYES AL DESAFÍO DE SU CUMPLIMIENTO:
EL PEREGRINAJE DE LA FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS
POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Todo proyecto de estructuración y reforma a los regímenes de financiación de la política tiene efectos directos sobre la calidad y el funcionamiento de las democracias. Esta premisa es el punto de partida del presente trabajo y la justificación de los autores para haber elegido la equidad como el principio rector más importante a promover en la actividad política contemporánea de América Latina. En la actualidad, la influencia creciente del dinero y la oleada de escándalos de corrupción han impuesto nuevos retos a la democracia que ya no tienen que ver sólo con la celebración de elecciones libres y justas, sino con el diseño y aplicación de nuevos mecanismos institucionales que garanticen un ejercicio mucho más responsable, transparente y representativo del gobierno, las contiendas electorales y la competencia partidaria.

El presente estudio analiza de manera comparada las regulaciones sobre financiamiento y fiscalización de las campañas y partidos políticos en 19 países de la región latinoamericana. El balance es agrídulce. Si bien la región ha avanzado notablemente en la promulgación de leyes con contenidos que favorecen la competencia equitativa entre los diferentes actores políticos, los resultados han sido muy modestos en términos de garantizar el cumplimiento de las disposiciones. Las nuevas regulaciones relacionadas con el financiamiento público, el acceso a los medios de comunicación y

las restricciones a los ingresos y gastos dentro de los partidos y las campañas electorales, se destacan como las tendencias más claras de un tránsito hacia sistemas de financiación cada vez más sofisticados y coherentes en los diferentes países. No obstante, a pesar de los progresos en distintas áreas, la brecha entre norma y realidad continúa siendo uno de los rasgos característicos de la compleja relación entre dinero y política en gran parte de las Américas.

Aunque la responsabilidad para corregir esta tendencia atañe a los todos los actores del proceso político, es a los partidos políticos y las autoridades electorales a los que les corresponde liderar este proceso de cambio. Los primeros, porque son los principales beneficiarios del financiamiento político. Los segundos, porque son los órganos en cuyo ámbito recae la obligación de aplicar las regulaciones, supervisar su cumplimiento y ejecutar sanciones en caso que se presenten irregularidades. Como se manifiesta en este trabajo “no hay sistema de financiamiento ni fiscalización infalible”. En la región, aún existen varias dimensiones de la financiación política cuyos efectos en la equidad se encuentran prácticamente inexploradas. Se hace referencia particularmente a los bajos niveles de transparencia en los flujos de recursos al interior de las campañas electorales, la ignorancia sobre la cuantificación e influencia del financiamiento privado y la reducida capacidad de las autoridades para combatir la impunidad y la corrupción. El objetivo de los regímenes de financiamiento es generar un conjunto de reglas e incentivos que permitan un mínimo de condiciones de equidad para el acceso y ejercicio del poder político. Dicho marco institucional no sólo debe ser coherente para facilitar su aplica-

ción práctica, sino también respetuoso de los derechos inalienables de expresión y libre competencia.

Desde el 2001, el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la Organización de los Estados Americanos ha facilitado un punto de encuentro entre los partidos políticos, la sociedad civil, las autoridades electorales y la cooperación internacional, con el fin de promover conjuntamente procesos de reforma política y modernización de los sistemas partidarios en el hemisferio. Es en este contexto, en el que se ha consolidado una alianza estratégica con el Instituto Federal Electoral. Las ventajas comparativas de las dos instituciones en materia de investigación aplicada, asistencia técnica, control y aplicación de los regímenes de financiamiento, así como sus respectivos aportes para fortalecer la cultura democrática y la participación electoral, son activos adicionales que le dan respaldo y solidez a este estudio.

Estamos seguros que esta publicación comparada sobre la financiación política será una contribución de gran utilidad para todos aquellos preocupados por la calidad de la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones representativas fundamentales, los partidos políticos. Asimismo, se espera que la información y las conclusiones aquí

contenidas sirvan como una invitación para que más autoridades y órganos electorales en el hemisferio se sumen a este esfuerzo pionero de la OEA y el IFE por fortalecer la capacidad técnica y política de estas instituciones. Generalmente, la falta de aplicación de los regímenes electorales y de financiamiento no es un problema atribuible a la negligencia de los actores involucrados, sino a la dificultad que representa darle seguimiento a la compleja relación entre dinero y política. En este marco adquiere aun más relevancia la necesidad de compartir experiencias, metodologías y lecciones aprendidas. Finalmente la exhortación también se hace extensiva a actores que cada vez adquieren mayor dinamismo en la arena política como los medios de comunicación, la sociedad civil organizada y el empresariado. Con la acción integrada de todos estos, el ideal democrático de elegir y ser elegido en condiciones de equidad y transparencia parece una tarea más factible.

JOHN BIEHL
DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO
DE ASUNTOS DEMOCRÁTICOS Y POLÍTICOS
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Para el Instituto Federal Electoral (IFE) es motivo de especial satisfacción la coedición de este estudio comparado por una doble razón. En primer lugar, porque se trata del primer trabajo editorial que realizamos con la Oficina para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Si bien desde hace tiempo el IFE desarrolla frecuentemente un trabajo sostenido de vinculación y cooperación con organismos e instituciones internacionales y regionales interesados en la promoción de la democracia y la provisión de asistencia técnica en materia electoral, hasta ahora no se había presentado la oportunidad de convenir en una estrategia de colaboración con la Organización de los Estados Americanos. Con esta publicación no sólo se concreta una iniciativa conjunta, sino que además se avizora un escenario promisorio para explorar muchas otras vetas de cooperación interinstitucional. Con la publicación de esta obra conjunta, el IFE amplía y enriquece significativamente su red de cooperación internacional, al coordinar sus esfuerzos con los de la Organización de los Estados Americanos.

En segundo lugar, es muy satisfactorio contribuir, mediante la publicación de este estudio, al conocimiento y debate de temas clave para la agenda político-electoral de la región. Esta obra analiza tres temas fundamentales para la salud y calidad de la democracia: las reglas del financiamiento de los partidos y las elecciones, los mecanismos para su fiscalización y rendición de cuentas, y las garantías de equidad en la contienda político-electoral. Tales temas, como lo apunta Carlos Navarro, sólo son plenamente discernibles y

adquieren su verdadero significado en el marco de regímenes electorales que cumplen con estándares fundamentales de transparencia, imparcialidad y credibilidad, atributos esenciales para la consolidación y fortalecimiento de nuestras normas, instituciones y prácticas democráticas.

El estudio no sólo identifica las principales diferencias entre los distintos modelos nacionales para regular el financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos, sino que los documenta y examina de manera que el lector tenga claras tanto las exigencias que han dado origen a estas reglas, como los dilemas a los que todavía tiene que hacer frente. El estudio, además, toca el tema de la relación entre los medios de comunicación y las elecciones. En el contexto democrático actual, las estrategias mediáticas de los partidos y sus candidatos a puestos de elección popular desempeñan un papel central. La competencia electoral no puede permanecer ajena a la dinámica y capacidad de influencia de los medios de comunicación, por lo que es indispensable su estudio y análisis.

Una de las tendencias más positivas que se observan en América Latina en los últimos años es el esfuerzo institucional por abordar, examinar y normar las prácticas del financiamiento político-electoral y la consecuente rendición de cuentas desde una perspectiva integral. Gradualmente, en varias naciones se ha conformado un marco regulatorio sobre el financiamiento, y muy en especial sobre la provisión de recursos públicos para actividades partidistas y electorales, con el establecimiento de mecanismos para transparentar su origen, manejo y destino, los cuales son en buena medida producto

de las exigencias ciudadanas por erradicar la corrupción política. El panorama general que nos revela este estudio comparado todavía muestra contrastes, pero el sentido de las reformas recientes y los debates en curso en la mayoría de los países del subcontinente apunta en el sentido correcto.

Los avances, por modestos o graduales que parezcan, deben aequilibrarse a contraluz de las serias complejidades y desafíos que plantea la regulación del nexo entre dinero y contienda político-electoral. Los especialistas coinciden en que se trata de un nexo estructural e irresuelto en el que cada avance revela nuevas áreas de oportunidad para introducir mejoras. El de México es un buen ejemplo de la compleja tarea de regular el financiamiento a partidos políticos y establecer mecanismos para su efectiva fiscalización. Pero también es un buen ejemplo de las preocupaciones comunes que surgen a medida que las nuevas condiciones de la competencia política obligan a revisar y ajustar el marco reglamentario vigente.

Otros temas que están en el debate político-electoral en la región latinoamericana tienen que ver con la duración de los periodos de campaña, la delimitación y regulación de los periodos preelectorales, la periodicidad con la que los contendientes deben rendir sus informes financieros de campaña, la naturaleza y atribuciones de la auto-

ridad encargada de ejercer las funciones de fiscalización y el tipo de sanciones que se deben efectivamente aplicar en caso de transgresiones a las normas sobre financiamiento y fiscalización. Sobre todos ellos, el lector encontrará en este estudio una amplia gama de interesantes opiniones.

De esta manera, a partir de tipologías precisas y datos rigurosos, el estudio pone sobre la mesa un amplio repertorio de temas relacionados con el financiamiento, la fiscalización, la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos y las elecciones, temas que, por sus importantes implicaciones para la calidad presente y futura de nuestras democracias, seguirán exigiendo una cuidadosa reflexión y un amplio debate. Esperamos que esta publicación contribuya al conocimiento de las distintas realidades de las democracias latinoamericanas y sus retos comunes, así como también a alentar nuevas investigaciones en esta materia con el fin de construir instituciones democráticas más sólidas y eficaces en nuestra región.

LUIS CARLOS UGALDE RAMÍREZ
CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL