

CONTENIDO



Y ALCANCES

Como se indicó al inicio, este estudio presenta una panorámica general y comparada sobre la situación que guardan actualmente las regulaciones relativas a las condiciones de equidad y los sistemas de fiscalización en 19 países de América Latina, es decir, sobre el marco normativo vigente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Si bien son obvias las limitaciones del enfoque esencialmente normativo que asume este estudio, en donde a lo sumo se vislumbran o insinúan algunas de las insuficiencias o limitaciones que enfrentan en la práctica la aplicación y cumplimiento de los dispositivos legales vigentes, conviene destacar que forma parte, y de hecho constituye el primer aporte concreto, de un proyecto de investigación y análisis más amplio sobre esta problemática que busca poner al alcance tanto de las autoridades encargadas de reformar o hacer cumplir las regulaciones en esta materia como de distintos públicos interesados, un conjunto de estudios y herramientas prácticas que les permita contrastar y evaluar las opciones disponibles para atender los problemas relativos al financiamiento y la fiscalización de partidos y campañas electorales.

En específico, este estudio ofrece una selección y comparación de una serie de indicadores (disposiciones legales) que, por una parte brinda un soporte “concreto” a la noción de “condiciones y garantías de equidad” en la contienda electoral (especialmente los relativos a los criterios y mecanismos para la asignación del financia-

miento público, el acceso a los medios de comunicación y la imposición de límites a los gastos de campaña) y, por la otra, considerados en su conjunto, permiten evaluar que tan integral y coherente es la concepción y diseño del régimen de financiamiento y fiscalización prevaleciente en cada uno de los 19 países analizados, así como identificar sus principales avances y limitaciones.

El conjunto de indicadores se agrupa en cuatro grandes categorías que serán abordadas en los capítulos siguientes, bajo los siguientes términos y variables:

1. Financiamiento público
 - Directo y/o indirecto.
 - Principales características del financiamiento directo: tipos de actividades que comprende (ordinarias y/o electorales), requisitos para obtener y conservar el derecho al financiamiento, composición del fondo de asignación y criterios de distribución.
 - Modalidades que comprende el financiamiento indirecto: acceso gratuito a medios electrónicos, beneficios fiscales y franquicias.
 - Garantía de acceso gratuito a medios electrónicos: periodicidad (permanente o sólo en periodos de campaña), tipo de medios (públicos y/o privados) y criterios de distribución de los tiempos o espacios.
2. Regulaciones sobre el origen y monto de las contribuciones políticas
 - Fuentes prohibidas o restringidas.

- Límites a los montos de las contribuciones.
3. Otras garantías de equidad en la contienda
 - Límites globales a los gastos de campaña.
 - Límites a la contratación de publicidad en medios.
 - Otras regulaciones sobre publicidad en medios.
 - Comparativo general sobre el acceso a la televisión.
 4. Régimen de fiscalización o rendición de cuentas
 - Obligación de presentar informes financieros anuales.
 - Obligación de presentar informes financieros de campaña.
 - Órganos de control y atribuciones.
 - Sanciones por incumplimiento.
 - Publicidad de los informes.
 - Regulaciones sobre el destino del patrimonio partidista en caso de pérdida de derechos o registro.

En el anexo I se muestra un cuadro comparativo general donde se sintetizan las principales características del régimen de financiamiento y fiscalización de los 19 países examinados en este estudio. A su vez, el cuadro comparativo que se presenta en el anexo II resume los registros más relevantes de las disposiciones que, en nuestra opinión, son especialmente útiles y relevantes para garantizar o procurar condiciones básicas de equidad en la contienda y que han sido destacadas con negritas en la relación precedente. Antes de iniciar el tratamiento de las distintas categorías y variables que conforman este estudio comparado conviene puntualizar que su concepción y desarrollo se fundan en las siguientes premisas conceptuales:

1. El dispositivo jurídico institucional prevaleciente en cada país sólo es discernible y se explica en función de sus propias condiciones, problemáticas, y exigencias políticas, económicas y socioculturales. Por lo tanto, si bien el estudio descansa en un ejercicio comparado sobre los distintos regímenes y aboga a favor de los principios de equidad en la contienda, así como de un control efectivo y transparencia en la rendición de cuentas, no comparte ni predica en absoluto la idea de que existen modelos de validez y aplicación general.
2. Dentro de un determinado rango de opciones, los regímenes de financiamiento y fiscalización pueden apuntar al logro de objetivos

diferenciados. Por lo tanto, las diferencias en su diseño y configuración no sólo tienen que ver con condicionamientos estructurales o con preferencias normativas sino además, y fundamentalmente, con los problemas específicos que buscan enfrentar y resolver. Este factor de contingencia termina gravitando de manera importante al momento de seleccionar o privilegiar determinados componentes normativos o instrumentales del régimen de financiamiento y fiscalización en cuestión.

3. Aunque algunos de los dispositivos legales o componentes operativos en materia de financiamiento y fiscalización son susceptibles de generar una mayor base de consenso que otros acerca de sus virtudes y potencialidades, prácticamente ninguno de ellos está exento de controversias y disensos. Este estudio no se adentra en ese debate, pero reconoce la existencia de posiciones y argumentos en contra de algunas de las ideas que se asumen o explicitan sobre ellos. Además, el estudio se hace cargo del hecho de que, al menos en lo que concierne a América Latina, buena parte de las creencias y conocimientos convencionales sobre la relación entre dinero y política y, más específicamente, entre dinero y elecciones, se basan en supuestos o argumentos que han adquirido carta de naturalización más por su insistente reiteración (o su simple extrapolación), que por haber sido documentados o validados de manera rigurosa. Este hecho tiene que ver, desde luego, con la novedad y complejidad del tema, pero también con un déficit en la investigación empírica y la dificultad adicional que plantea la carencia o escasa confiabilidad de la mayoría de las fuentes de información disponibles.
4. Por la relevancia y actualidad del tema, así como por la muy dinámica y “escurridiza” realidad a la que tratan de hacer frente y regular, los distintos regímenes de financiamiento y fiscalización, no sólo están sometidos a un constante escrutinio y debate público, sino además a una sistemática revisión y actualización normativa. De ahí la importancia de estar atentos a los constantes cambios e innovaciones legislativas que se introducen en esta materia. En este sentido, el trabajo comparativo que se presenta

tiene como base la información de la cual se disponía al inicio de septiembre de 2004.

NOTA METODOLÓGICA Y RECONOCIMIENTOS

Por la naturaleza y objetivos de este estudio, para facilitar la presentación de sus contenidos y por preferencias expositivas, se ha prescindido de referencias bibliográficas o de indicaciones sobre fuentes informativas complementarias, que para otros efectos se consideran obligadas, aunque no siempre resulten pertinentes. El grueso de la información consignada procede directamente de las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias que se listan por país en la sección dedicada a las fuentes de información básica, en la que también se incluye una breve bibliografía con algunos de los textos pioneros en esta materia o esenciales para adentrarse en su dinámica actual y que por supuesto fueron un valioso referente para la preparación de este estudio.

Desde luego, esta obra es deudora (y quisiera ser elementalmente tributaria) de lo que su autor ha leído, escuchado y discutido en infinidad de textos, conferencias o conversaciones y reconoce con entera gratitud el tiempo que le dispensaron las siguientes personas y amigos para aclarar dudas, aportar o confirmar datos e información: Rodolfo Munné y Santiago Corcuera para Argentina; Jenny Fernández y Gonzalo Lema para Bolivia; Edson Carvallo para Brasil; Juan Ignacio García

para Chile; Myriam Bautista para Colombia; Gilberto Gómez para Costa Rica; Gabriel Terán para Ecuador; Renato Huezo para El Salvador; Raymundo Caz para Guatemala; Manuel Alvarado para Honduras; Jorge Luis Pérez para Nicaragua; Erasmo Pinilla para Panamá; Carlos M. Ljubetic para Paraguay; Luis H. Romero para Perú; Aurelio Gracia para Puerto Rico; Salvador Ramos para República Dominicana; Carlos Urruty para Uruguay y Alfredo Avella para Venezuela. Cabe destacar que ninguno de ellos conoció por anticipado la estructura y contenido de este estudio, lo que hace aún más necesario que nunca precisar que el autor es enteramente responsable de su forma y de su fondo y que recibirá con agrado todas las críticas y comentarios pues existe la intención de publicar este trabajo en línea y mantenerlo constantemente actualizado.

Finalmente, deseo expresar un muy especial agradecimiento a Manuel Carrillo, coordinador de Asuntos Internacionales del IFE, por su apoyo y facilidades para la preparación de este estudio y a Guadalupe Barquera por el arduo trabajo de transcripción y revisión de buena parte de este texto y de otros que sirvieron de soporte. Asimismo quiero reconocer el apoyo brindado por los miembros del equipo de la Organización de los Estados Americanos, en especial a Steven Griner, coordinador general del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos y a César Arias, especialista de Programas de la Oficina para la Promoción de la Democracia adscrito al mismo proyecto, por su aporte y compromiso con esta investigación.