

El amplio reconocimiento de la centralidad (y el carácter imprescindible) de los partidos políticos para la configuración, funcionamiento y preservación de todo régimen democrático y, consecuentemente, la importancia de garantizar las condiciones o los recursos necesarios para arraigar y desarrollar un sistema plural y competitivo de partidos como vehículo privilegiado para las funciones de expresión, representación y mediación política, son factores que contribuyen a explicar en gran medida por qué en una buena parte de las democracias contemporáneas la ley consagra como un derecho de los partidos —y, en ocasiones, de los candidatos— recibir subsidio público directo (líquido, en efectivo) y/o indirecto (en especie) para cumplir con algunos de sus objetivos fundamentales.

Sin embargo, los argumentos que respaldan el aporte de subvenciones estatales a los partidos, especialmente las de carácter directo, también predicen sobre la posibilidad de que contribuyan al logro de otros objetivos, por ejemplo: *a)* garantizar condiciones mínimas de equidad en la competencia político-electoral; *b)* procurarles un margen de autonomía financiera que no sólo les permita concentrarse en sus actividades sustantivas sino además, y fundamentalmente, evitar que se vuelvan dependientes (“rehenes” o “simples interlocutores”) de las contribuciones de grandes centros de poder o influencia o, peor aún, de fuentes ilegales y delictivas de financiamiento (narcotráfico y crimen organizado); o bien *c)* ejercer un mayor control y propiciar la transparencia en la rendición de cuentas sobre el origen, manejo y destino de los recursos a su disposición.

Por supuesto, el énfasis puesto en uno u otro de estos objetivos y, más aún, la forma y el grado en que se cumplan, guardan relación tanto con las condiciones y exigencias propias de cada contexto nacional, como con los atributos y cualidades del respectivo régimen político-institucional y de su cultura política. No da lo mismo predicar sobre las bondades de incorporar o incrementar el subsidio estatal directo en un contexto de graves rezagos socio-económicos o restricciones presupuestales que en uno de desarrollo sostenido y equidad social; como tampoco adquiere la misma importancia en un periodo de instauración o restauración democrática, que en uno donde las instituciones y prácticas democráticas cuentan con un mayor arraigo y perdurabilidad.

Aunque esencialmente concentrados en los registros y experiencias de algunas de las economías (y democracias) desarrolladas de América del Norte y Europa Occidental (que son muy poco equiparables con la situación de la mayoría de los países de América Latina), los estudios históricos en la materia coinciden en apuntar que el financiamiento público a partidos y candidatos irrumpe en el escenario hacia mediados del siglo XX y tiene que ver, entre otros factores, con el reconocimiento jurídico de los partidos como instituciones clave de la democracia representativa, con la consolidación de los grandes partidos de masas, con la necesidad de ayudarles a hacer frente a los costos ya entonces crecientes de sus gastos de operación y de campaña, con la insuficiencia, en su caso, de las regulaciones adoptadas para limitar la influencia del financiamiento plutocrático y con un paulatino deterioro de sus fuentes tradiciona-

les de financiamiento (cuotas de militantes y pequeñas contribuciones de simpatizantes).

En este sentido, es importante destacar que, en términos generales, los países latinoamericanos han seguido una trayectoria inversa a la de las democracias consolidadas en cuanto a la secuencia y temporalidad de las regulaciones sobre el financiamiento político-electoral. En algunas democracias establecidas (empezando por Gran Bretaña a finales del siglo XIX) se empezó por regular las fuentes y montos de financiamiento político electoral, especialmente las contribuciones de carácter privado (incluyendo sólo en algunos casos mecanismos de fiscalización como su obligada contraparte) y sólo a partir de la segunda posguerra se introdujeron subsidios públicos tanto indirectos como directos. En América Latina, por el contrario, la tendencia general consistió, en los casos en que fue resultando procedente, en incorporar primero subvenciones públicas de distinto tipo (Uruguay inicia esta tradición, como se mencionó, en 1925) y sólo mucho después (en la mayoría de los casos hasta finales de la década de los 90) regulaciones y restricciones a propósito del financiamiento privado.

Ya se ha comentado que, hasta donde se tiene conocimiento y como regla general, en el grueso de los países latinoamericanos considerados en este estudio no existió prácticamente ningún tipo de regulación legal a propósito del financiamiento de las actividades político-electorales hasta por lo menos la década de 1970. Incluso en aquellos pocos casos en los que previamente se empezó a otorgar algún tipo de subsidio público a los partidos, como Uruguay (1925) o Costa Rica (1949), lo usual fue que no se adoptaran regulaciones complementarias sobre el financiamiento, ni tampoco mecanismos de control y fiscalización. Tampoco se tiene conocimiento de investigación histórica alguna que se haya preocupado por tratar de esclarecer las tendencias y prácticas dominantes en la región antes de esa fecha, por lo que en buena medida se trata de una “zona negra”, o por lo menos “muy nebulosa”, de la historia de la región.

Sin embargo, en virtud de la naturaleza y atributos que prevalecieron en los regímenes políticos de la mayoría de los países hasta que se registraron los primeros procesos de cambio democrático a

finales de la década de los 70, no es demasiado aventurado asumir que el financiamiento de los partidos dependió tradicional y esencialmente —cuando se reconoció legalmente su existencia o se permitió efectivamente su creación y funcionamiento— de las aportaciones de centros de poder e influencia a nivel nacional o local (riquezas personales de líderes formales o “naturales”, de corporaciones empresariales o de “grupos de interés) y del manejo discrecional de recursos y apoyos públicos, sobre todo para las estructuras y candidatos del partido en el poder, pero también para sus contendientes “leales” o “afines”.

Cuadro núm. 1
Garantías de financiamiento público

País	Financiamiento público directo	Financiamiento público indirecto
Argentina	x	x
Bolivia	x	x
Brasil	x	x
Chile	x	x
Colombia	x	x
Costa rica	x	-
Ecuador	x	x
El salvador	x	x
Guatemala	x	x
Honduras	x	x
México	x	x
Nicaragua	x	x
Panamá	x	x
Paraguay	x	x
Perú	x	x
Puerto rico	x	-
República dominicana	x	x
Uruguay	x	x
Venezuela	-	-

Concentrándonos ya directamente en la situación que guardan actualmente los 19 países latinoamericanos en términos de la existencia de garantías de otorgamiento de subsidio público a los partidos políticos es conveniente considerar la distinción que convencionalmente suele establecerse entre el llamado financiamiento público directo, es decir, el que implica contribuciones en dinero y el que genéricamente acostumbra denominarse como financiamiento público indirecto, es decir, el que se materializa a través de diversos subsidios o apoyos estatales que no comportan la entrega de fondos líquidos y que pueden comprender un amplio rango de categorías que van desde franquicias en servicios públicos o un régimen fiscal especial hasta un tipo de subsidio que, a la luz de las condiciones de la contienda político-electoral imperantes hoy en día, resulta especialmente importante: la garantía de acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos.

Como se aprecia en el cuadro núm.1, si en principio no se discrimina entre el directo y el indirecto, se registran garantías de financiamiento público en 18 de los 19 países, siendo Venezuela la única excepción, aunque si el registro se hubiera efectuado hace pocos años, no se habría encontrado excepción alguna. Y es que sucede que la Constitución Bolivariana de Venezuela aprobada en diciembre de 1999 incluye una disposición que prohíbe expresamente el otorgamiento de cualquier tipo de financiamiento público a las organizaciones políticas, rompiendo así con una tradición que se inicia con la legislación electoral de 1970. A pesar de ello, poco a poco han ido resurgiendo voces que abogan por la reincorporación del financiamiento público, por lo que considerando tanto estos indicios como las tendencias dominantes en la región no se pueden descartar nuevos cambios en un futuro próximo.

Al considerar la distinción entre ambos tipos de financiamiento, encontramos que el universo donde se otorga financiamiento público directo (FPD) comprende ya a 18 de los 19 países examinados. Esta cifra no solamente indica la celeridad con que se están produciendo cambios en esta materia, sino además de la importancia que se le está concediendo al subsidio público directo en los

procesos de revisión y reformulación de los regímenes de financiamiento político electoral en la región. Para avalar este argumento baste señalar que de 1997 a la fecha suman cinco los países que han adoptado algún mecanismo de FPD: Bolivia, Chile, Panamá, Perú y República Dominicana.

De hecho, Chile y Perú incorporaron a este universo apenas en el 2003, por lo que el dispositivo aún no registra aplicaciones e implicaciones prácticas. En Chile, la aprobación por parte del Congreso de una ley expresa en la materia que dispone el financiamiento público de las campañas, aunque en términos relativamente *sui generis*, como se apreciará más adelante, así como otras innovaciones relacionadas con la regulación del financiamiento y el sistema de fiscalización, data de mayo de ese año. La adscripción de Perú a esta categoría es todavía más reciente. La aprobación del Congreso a la ley de partidos que incorpora el subsidio público, regula por vez primera el financiamiento privado y hace obligatoria la rendición de cuentas, se verificó a principios de octubre de 2003 y se prevé que el otorgamiento del financiamiento público se produzca hasta después de las elecciones generales de 2007, ya que está asociado a la votación obtenida en las elecciones legislativas.

Por otra parte, en lo que concierne al financiamiento público indirecto (FPI), Costa Rica y Puerto Rico se agregarían a Venezuela para conformar el también pequeño contingente de tres países con que no cuentan con ninguna modalidad de subsidio público de este tipo.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO (FPD)

A pesar de que la distinción y el análisis de los distintos modelos de financiamiento público directo (FPD) se puede realizar a partir de diferentes indicadores, para efectos de este estudio nos ha parecido que el relativo al tipo o rango de actividades que comprende y, consecuentemente, al carácter continuo o cíclico del subsidio público resulta particularmente útil y pertinente tanto para establecer una tipología que facilite y garantice cierta homogeneidad en el proceso

de clasificación y análisis de los distintos regímenes de FPD, como para perfilar indicadores relacionados con las garantías de equidad que ofrece cada uno de ellos.

a. Nivel de cobertura y periodicidad

Un criterio que suele utilizarse convencionalmente para diferenciar a los distintos modelos o variantes para la asignación del financiamiento público directo (FPD) es el que tiene que ver con el tipo de actividades o propósitos a los que se destina, para lo cual se estila emplear el binomio gastos de campaña-gastos ordinarios, el cual no sólo termina dando cuenta del tipo de actividades que comprende el financiamiento sino también de su periodicidad, es decir, se trata de un indicador de carácter bidimensional. Además, el uso de este binomio como base para los propósitos taxonómicos y analíticos de este estudio tiene que ver con el hecho de que permite estructurar una tipología que se sustenta en una distinción esencial entre los sistemas de FPD y ofrece un hilo conductor para examinar otras de sus variantes importantes.

Ahora bien, el primer tipo de FPD tiene como propósito específico contribuir al financiamiento de los gastos de las campañas electorales, es decir, de las actividades relacionadas específicamente con la búsqueda y conquista del voto, las cuales se despliegan durante un periodo puntualmente delimitado por la ley. El segundo es el que se refiere al conjunto de actividades que los partidos llevan a cabo de manera ordinaria o rutinaria para mantenerse en operación y poder cumplir con sus objetivos de manera ininterrumpida y por lo tanto no está restringido o delimitado desde un punto de vista temporal.

Casi por definición, lo normal es que el subsidio para gastos electorales sólo se otorgue en ocasión y para efectos de un determinado proceso electoral y, por lo tanto, que medie un ciclo electoral antes de que se vuelva a efectuar (los criterios que se aplican para su distribución y el momento en que ésta se realiza se examinan más adelante). Por el contrario, en el caso del subsidio para gastos ordinarios o de sostenimiento lo usual es que, como su propósito mismo lo sugiere, se asigne de manera continua (la periodicidad de las aporta-

ciones puede variar pero por lo general el monto global se determina o ajusta anualmente) y con independencia de que se trate de un año electoral o no.

Cuadro núm. 2
Actividades que comprende el FPD

País	Actividades de campaña	Actividades ordinarias	Ambas
Argentina	-	-	x
Bolivia	-	-	x
Brasil	-	x	-
Chile	x	-	-
Colombia	-	-	x
Costa Rica	x	-	-
Ecuador	-	-	x
El Salvador	x	-	-
Guatemala	-	x	-
Honduras	x	-	-
México	-	-	x
Nicaragua	x	-	-
Panamá	-	-	x
Paraguay	-	-	x
Perú	-	x	-
Puerto Rico	-	-	x
Rep. Dominicana	-	-	x
Uruguay	x	-	-

Por supuesto, los dos tipos de FPD no son mutuamente excluyentes. Por el contrario, como lo indica el cuadro 2, el patrón dominante entre los 18 países que otorgan financiamiento público directo es el de subvencionar ambos tipos de actividades o gastos, como ocurre en nueve casos: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y República Dominicana.

Desde esta perspectiva, estos nueve países ofrecen el mayor grado de cobertura (amplio), ya que garantizan la asignación de finan-

ciamiento público *para ambos tipos de actividades* y, generalmente, de manera diferenciada. Incluso en el caso de Puerto Rico, los partidos no sólo se benefician de un subsidio ordinario permanente y de un novedoso mecanismo de *financiación compensatoria* de las campañas electorales que se aplicará por vez primera en las elecciones generales de noviembre de 2004, sino que además pueden acceder a un crédito para financiar los gastos de transporte de los electores durante la jornada electoral. En el caso de México se debe destacar, además, el hecho de que es el único país de la región (y, hasta donde se tiene conocimiento, del mundo) donde por mandato expreso de la Constitución el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, es decir, del total de fondos que anualmente reciban o recauden los partidos políticos, el porcentaje de recursos de origen público debe ser superior (50% más uno) al de recursos privados, mandato que, como se observará más adelante, tiene un impacto directo y considerable en el volumen del subsidio estatal que se destina a partidos y campañas. En Argentina, los partidos también se benefician de un subsidio para cubrir los costos de impresión de las papeletas de votación.

Es importante aclarar que el criterio utilizado para clasificar a un país bajo esta categoría tiene que ver básicamente con el hecho de que el régimen de financiamiento público prevea de manera explícita el otorgamiento de partidas específicas y diferenciadas para cada una de estas dos actividades (ordinarias y de campaña), pero no con el hecho de que en aquellos países en que la ley únicamente contempla el financiamiento de carácter continuo, esto es, sin un subsidio adicional en años electorales, existan restricciones a propósito de su uso en actividades de campaña.

Precisamente este último criterio es el que se ha utilizado para clasificar a Brasil, Guatemala y Perú como los únicos países en los que el financiamiento público sólo tiene carácter continuo u ordinario, lo cual simplemente significa que si bien los partidos se benefician del subsidio público de manera ininterrumpida, durante los años electorales no reciben un aporte adicional al ordinario, pero no necesariamente que las regulaciones restrinjan el uso del subsidio ordinario a

uno u otro tipo de actividades. En Brasil el subsidio puede ser utilizado indistintamente para gastos ordinarios o de campaña; la legislación guatemalteca no impone taxativa alguna respecto al tipo de actividades al que se puede destinar; en Perú la ley recién aprobada indica que los fondos han de ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación, así como en gastos ordinarios. Siguiendo el parámetro establecido serían los casos de cobertura media.

En los seis casos restantes (Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay) el cometido expreso del subsidio público es contribuir al financiamiento de las actividades electorales y esto sólo se realiza con motivo de cada proceso electoral. Aquí se hablaría de un grado de cobertura o alcance más limitado que en las dos categorías anteriores. Si bien en todos los casos en los que se preven subsidios específicos o aplicables a los gastos de campaña reviste especial importancia saber en qué momento disponen los partidos de los fondos correspondientes, este factor es aún más crucial para esta categoría de países, como se verá con detalle un poco más adelante.

Desde luego, los parámetros de cobertura que se han establecido (amplio, medio, limitado) tienen como único referente la periodicidad y el tipo de actividades que se pueden financiar con el subsidio público directo que se otorga a los partidos y de ninguna forma pretenden (ni pueden) predicar sobre el grado de “suficiencia” de esos recursos para hacer frente a los gastos derivados de las distintas actividades que éstos llevan a cabo. Como es fácil advertir, el tratamiento de esta cuestión en específico (la suficiencia de los recursos públicos) no sólo plantea el riesgo de introducir criterios altamente subjetivos en el análisis, sino que además, en el mejor de los escenarios, enfrentaría ese reto en condiciones extraordinariamente difíciles por la carencia de fuentes de información, parámetros e indicadores mínimamente homogéneos. Este tipo de insuficiencias también limitan seriamente la posibilidad de hacer cálculos o, al menos, estimaciones realistas sobre el peso del subsidio público *vis a vis* los ingresos de origen privado en la mayoría de los regímenes de financiamiento de la región.

También a propósito de este indicador, hay que destacar el hecho de que al menos en cuatro casos existen disposiciones expresas para que un determinado porcentaje del subsidio público que reciben los partidos sea destinado a programas o actividades de investigación, formación, capacitación, educación cívica o difusión programática, es decir, actividades susceptibles de contribuir a la profesionalización de los cuadros partidistas, a concederle mayor atención al estudio de problemas de interés nacional o procurar su mayor presencia y vinculación con el electorado, todo lo cual sin duda puede redundar en beneficio de la promoción y arraigo del régimen de partidos.

En Argentina, los partidos deben destinar 20% de su subsidio ordinario a tareas de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación. En Bolivia, el cometido fundamental y virtualmente privativo del financiamiento ordinario es apoyar programas de educación ciudadana y difusión programática. En Brasil, los partidos deben destinar 20% de los recursos públicos recibidos a la creación y mantenimiento de fundaciones dedicadas a la investigación y educación política. Por último, en México, además del financiamiento ordinario y para actividades de campaña, los partidos tienen derecho de que se les reembolse hasta 75% de los gastos anuales comprobados en actividades de investigación, capacitación y editoriales.

Finalmente, en este orden de ideas también vale la pena mencionar dos casos en que la legislación ordena que un determinado porcentaje del subsidio que reciben los partidos políticos a nivel nacional debe ser transferido a sus estructuras u órganos locales. En Argentina, la ley precisa que 80% del subsidio que reciben los partidos deben distribuirlo entre sus estructuras a nivel distrital. En Guatemala si bien la reforma legal aprobada en abril de 2004 obliga a los comités partidistas nacionales a transferir los comités departamentales y distritales un determinado porcentaje del subsidio que reciben, los deja en libertad de decidir unilateralmente cual ha de ser ese porcentaje e introduce, por lo tanto, un fuerte componente de discrecionalidad.

b. *Nivel de extensión y fórmula para la distribución del FPD*

Como se ha indicado, por la importante diferenciación que marca el nivel de cobertura para estructurar una tipología articulada y coherente de los distintos regímenes de FPD, el tratamiento de otros indicadores y variantes relevantes en esta materia se realiza a partir del agrupamiento de los países de acuerdo con las diferentes modalidades de su nivel de cobertura y periodicidad. Por lo tanto, en primer término se examinará en conjunto a los nueve países con nivel de cobertura amplia; después a los dos de cobertura media y, por último, a los cinco en donde el FPD sólo comprende los gastos de campaña.

En este sentido, los otros indicadores que se estiman útiles o relevantes para contrastar los distintos regímenes de FPD y que se examinan en lo particular y conforme a la especificidad requerida para cada uno de los tres conjuntos de países agrupados en función del nivel de cobertura, son:

- El nivel o grado de extensión del derecho a beneficiarse del subsidio público directo, considerando tanto los requisitos de acceso como los de conservación de ese derecho.
- La forma en que se determina el fondo destinado a cubrir el FPD.
- Los criterios y fórmulas para la distribución del FPD.

Nivel de extensión del derecho

En términos generales, el nivel de extensión da cuenta de la naturaleza de los requisitos establecidos para que los partidos políticos adquieran o conserven el derecho a beneficiarse del FPD, por lo tanto, de qué tan restringida o amplia es la vía de acceso a los fondos públicos y, bajo esta lógica, si ofrece o no algún tipo de garantías o facilidades a los partidos de nueva creación que, en consecuencia, concurren por vez primera a una contienda electoral.

El examen del indicador relativo al nivel de extensión del derecho a recibir FPD se plantea en una doble vertiente: en principio y por una parte, tiene que ver con los requisitos necesarios para acceder a ese derecho (elemento especialmente significativo en el caso de los partidos políticos de reciente creación y para efectos de ir

configurando parámetros de equidad en esta materia) y, después y en segundo término, con los requisitos para conservar el derecho adquirido (componente que ya no sólo involucra a los nuevos partidos, sino también a los partidos pequeños, pero que en última instancia tiene que ver con su desempeño electoral y, por lo tanto, con su capacidad de implantación o arraigo entre el electorado).

Adentrados en el terreno de las garantías de equidad que ofrecen los distintos regímenes de FPD, es conveniente concederle atención al momento en que se efectúa el desembolso del subsidio destinado a cubrir actividades electorales puesto que, en su caso, este indicador pone de manifiesto si los partidos estarán o no en condiciones de hacer frente por anticipado a los gastos elementales de la contienda, variable especialmente relevante en el caso de los partidos de nuevo cuño o incluso los de poca fuerza electoral y con miras a que compitan en circunstancias menos desventajosas frente a sus contendientes con mayor poder financiero o fuerza electoral.

En relación con los requisitos para acceder o conservar este derecho es importante introducir una precisión: si bien en ocasiones la legislación los refiere o detalla expresamente, lo usual es que en uno u otro sentido guarden relación y, en última instancia, se definan conforme a los dispuestos tanto para la obtención como para la preservación del registro o reconocimiento legal por parte de los partidos políticos. De ahí que siempre resulte recomendable revisar los requisitos relativos a la obtención o pérdida del registro legal de los partidos al momento de analizar el nivel de extensión del derecho al subsidio público directo, sobre todo cuando aparentemente no se indiquen expresamente en la legislación a propósito de ese derecho.

Y es que sucede que en el universo entero de los países tratados en este estudio (y no únicamente los que otorgan FPD) la existencia y el funcionamiento de los partidos políticos están reconocidos y regulados jurídicamente (por la constitución, una legislación electoral integral o una ley específica de los partidos) y que para convertirse en sujetos de las garantías, derechos y obligaciones que les confiere la ley es necesario que gestionen y obtengan su registro o reco-

nocimiento formal ante la autoridad electoral, para lo cual se tienen que satisfacer, obviamente, determinadas exigencias y cumplir determinados procedimientos que varían de un caso a otro. Así, el registro o reconocimiento legal por parte de la autoridad electoral es una condición indispensable para gozar de la protección y beneficios de la ley y en algunos casos, como se verá a continuación, puede ser también una condición suficiente para acceder, en principio, al subsidio estatal directo.

De igual forma, los ordenamientos legales relativos al régimen de los partidos políticos suelen establecer de manera precisa y exhaustiva las causas por las que ese registro o reconocimiento legal (y con ello los derechos que comporta, incluido el de financiamiento público) puede perderse, usualmente de manera definitiva. Por lo general, entre esas causas figuran las relativas a no obtener un porcentaje mínimo predeterminado del total de la votación emitida (convencionalmente denominado “umbral” de votación o de desempeño electoral), que una vez más varía de un país a otro, pero que en última instancia busca asegurar que la permanencia de los partidos o fuerzas políticas este avalada por un cierto grado de arraigo o implantación social o, en otros términos, que sea el propio electorado mediante la expresión de sus preferencias quien determine la continuidad o no de las distintas propuestas políticas.

Sobre esta base y en especial cuando no existen disposiciones legales expresas al respecto, es posible determinar el nivel de extensión del derecho a recibir financiamiento público en su doble vertiente (requisitos de acceso y requisitos de conservación) a partir de su correlación con los requisitos que se le fijan a un partido para obtener, primero, y para mantener, después, su registro o reconocimiento legal.

Forma como se determina el fondo destinado al FPD

Con este indicador simplemente se pretende mostrar qué tan amplio es y qué modalidades comprende el repertorio de disposiciones o fórmulas legales para definir la integración del fondo o del monto

total de los recursos públicos que han de ser destinados al financiamiento directo de los partidos (o candidatos, en su caso).

Se podrá observar que casi en todos los casos las reglas para calcular o determinar el volumen total del subsidio están puntualmente previstas en la ley, con lo que se les salvaguarda de eventuales presiones o manipulaciones políticas. Empero, hay que observar que si bien en la mayor parte de las legislaciones el monto está anclado a un determinado porcentaje del presupuesto estatal anual y, por lo tanto, sujeto a un tope moldeable a variaciones de las finanzas públicas capaz de evitar fuertes presiones en coyunturas de estrechez o precariedad presupuestal; en otras, se emplea la fórmula de conferirle un valor predeterminado a cada voto obtenido que, por lo general, se actualiza periódicamente conforme al índice inflacionario, con lo cual el monto total del subsidio no sólo no puede ser calculado de antemano (depende del nivel de participación y, más en específico, del volumen de votos válidos), sino que además puede correr en paralelo y ser relativamente insensible a la situación de las finanzas públicas, con los riesgos fácilmente previsibles que ello entraña.

Las características de las distintas fórmulas legales para definir la forma de integrar el fondo o monto de los recursos públicos destinados al financiamiento directo de los partidos adquieren especial relevancia en aquellos casos en que se debate introducir por vez primera (o bien reintroducir) este tipo de subsidio, sobre todo si se toman en cuenta o pueden gravitar en un proceso de toma de decisión las percepciones de la opinión pública sobre lo pertinente o deseable que resultan medidas de este tipo en un ambiente de “desencanto democrático”, de crisis de credibilidad de los partidos y/o de restricciones presupuestales.

Criterios y fórmulas para la distribución del FPD

La fórmula que se utiliza para distribuir o repartir el FPD es relevante para determinar en que medida el régimen propende a reforzar o a atenuar las diferencias establecidas por el desempeño electoral de los distintos partidos, es decir, por el porcentaje de votos alcanzado por cada uno de ellos. Se trata, por cierto, de un debate

tan añejo como irresoluble, porque en última instancia remite a posiciones valorativas o definidas en función de intereses particulares involucrados explícita o implícitamente en el juego.

Como regla general, se puede afirmar y poner al margen de controversias mayores, el hecho de que existe una importante correlación entre el volumen de recursos financieros (sean públicos y/o privados) y el desempeño electoral de partidos y candidatos. El debate surge, y las posiciones valorativas o interesadas entran en juego, cuando se discute si la distribución del FPD debe desentenderse o no de ciertos factores condicionantes del desempeño electoral, en especial de las disparidades en el volumen de recursos entre los distintos contendientes.

De un lado se alinean quienes sostienen que el FPD debe premiar el desempeño electoral y, en consecuencia, privilegiar fórmulas proporcionales para su reparto. Del otro lado, sus críticos aducen que esa posición no sólo se olvida de elementos condicionantes del desempeño electoral que atentan contra atributos deseables de una genuina competencia democrática, sino que además es susceptible de reproducir y perpetuar su lógica. Reivindican, en contrapartida, que la distribución del FPD se base en fórmulas equitativas (incluso igualitarias) que atemperen o contrarresten la posibilidad de que las desigualdades de origen en la disponibilidad de recursos financieros puedan o sigan teniendo un efecto decisivo en el desempeño electoral y, consecuentemente, en las posibilidades de financiamiento público. Bajo esta perspectiva, las distintas fórmulas de proporcionalidad atemperada (mixtas) y, más aún, las igualitarias, darían cuenta de los esfuerzos orientados a mitigar o neutralizar la reproducción del “círculo perverso” que se podría crear entre mayores capacidades de financiamiento y mejor desempeño electoral.

Además, en aquellos casos en que el FPD comprende tanto actividades ordinarias como de campaña, es decir, donde se prevé una partida específica para cada tipo de actividades, resulta pertinente precisar si se emplea un solo criterio para asignar ambas partidas o si, por el contrario, se utiliza un criterio diferenciado para cada una de ellas y, de ser así, qué características o atributos tiene cada uno de

esos criterios. En todo caso, como se podrá observar, entre la más pura proporcionalidad aún prevaleciente en algunos casos (que no se hace cargo de ciertos factores condicionantes del desempeño electoral y que “distorsionan” la naturaleza de competencia democrática), y la casi excepcionalidad de las fórmulas igualitarias (empeñadas en corregir los efectos de esas condicionantes, con independencia de las preferencias de los electores) media un amplio repertorio de fórmulas que buscan conciliar los principios y las bondades inherentes a ambas ópticas.

Antes de pasar al examen de las distintas modalidades que comprende la cobertura del FPD, es importante hacer notar que hasta abril de 2003 en ninguno de los 18 países donde existe subsidio estatal directo se contemplaba algún mecanismo análogo al de los denominados “fondos de compensación” (*matching funds*), los cuales son empleados en algunas democracias desarrolladas (como Alemania, Francia y Estados Unidos) y básicamente consisten en otorgar una determinada cantidad o porcentaje de fondos públicos en función del volumen de recursos recaudados de fuentes privadas y que tienen como propósito principal motivar a los partidos (o candidatos) a diversificar sus fuentes de este financiamiento. Justo con la más reciente reforma aprobada a finales de abril de 2003, Puerto Rico se ha convertido en el primer país de la región en introducir una fórmula de tipo, bajo el denominado *sistema voluntario de financiación compartida* para las campañas electorales, que se aplicará por vez primera en las elecciones de noviembre de 2004 conforme a un plan piloto que comprenderá la elección de Gobernador y de cuatro presidentes municipales.

Países donde la cobertura del financiamiento es amplia

Requisitos de acceso

Como lo muestra la segunda columna del cuadro 3, en ocho de los nueve países en los que la cobertura del FPD es amplia (Argentina, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y República Dominicana) el simple hecho de contar con registro o reco-

nocimiento legal constituye la llave de acceso al financiamiento público directo, es decir, beneficia a todos los partidos que cuentan con registro, por lo tanto, y en esto reside una gran virtud de esta modalidad de acceso “universal”: alcanza y beneficia, casi por definición, a los partidos de nueva creación. La excepción es Bolivia, donde se exige un umbral de tres por ciento.

Con la excepción de Bolivia y también de Paraguay, este conjunto de países tiene otro rasgo en común especialmente relevante para efectos de configurar ciertos parámetros de equidad en la contienda: los partidos políticos de nueva creación reciben financiamiento público directo antes de participar en su primera elección, tal como se indica en la tercera columna del cuadro 3. Bajo la lógica de las condiciones imperantes en la competencia y en el entendido de que la verdadera prueba de fuego para los nuevos partidos (y su eventual supervivencia) viene determinada por su desempeño en las urnas, no hay duda de que la garantía de contar con un mínimo de fondos para acudir a su primera gran cita con el electorado les permite hacerlo bajo circunstancias menos desventajosas frente a sus adversarios de mayor experiencia, fuerza o recursos.

Y en efecto, en siete de los países agrupados bajo esta categoría los nuevos partidos se benefician de esta prerrogativa, aunque bajo distintas modalidades. En los siete hay garantía de que los partidos recibirán el financiamiento para actividades ordinarias que les corresponde antes de las elecciones, pero hay que recordar que en estos países también se otorga una subvención específica para cubrir gastos de campaña. Justo aquí es donde hay variaciones importantes dentro del grupo, como se observa en la cuarta columna del cuadro 3. En Argentina, México, Panamá, Puerto Rico y República Dominicana, este financiamiento también se entrega antes de las elecciones, es decir, los partidos disponen por anticipado de recursos adicionales y específicos para hacer frente a los gastos de campaña.

Por el contrario, en Colombia y Ecuador, este financiamiento se entrega después de las elecciones, lo que coloca a los partidos en una posición distinta a los del conjunto precedente. En el caso co-

lombiano, la reforma constitucional en materia político electoral aprobada en junio de 2003 ha modificado algunos aspectos relativos al régimen de financiamiento y fiscalización, por lo que si bien ha preservado las garantías de financiamiento público ordinario y electoral, ha alterado algunas de sus exigencias y términos. De ahí que sea conveniente estar atento a la reglamentación de las nuevas disposiciones constitucionales para determinar si los distintos registros que se consignan en este documento impactan y en qué sentido. Por ejemplo, antes de la reforma, el sistema de reposición de gastos por campañas electorales exigía un umbral de 5% de los votos emitidos tratándose de elecciones para cargos unipersonales y contemplaba la posibilidad de que los bancos abrieran, tres meses antes de las elecciones y por orden del Banco de la República, líneas especiales de crédito para financiar gastos de campaña garantizadas con el derecho de reposición. En las nuevas disposiciones se estipula que la ley ha de determinar el porcentaje de votación necesario para la reposición de gastos y omite cualquier referencia a la apertura anticipada de líneas de crédito.

Paraguay se distingue del grupo precedente en un doble sentido. Primero, si bien el registro es suficiente para acceder al financiamiento y se extiende a los nuevos partidos, tanto el financiamiento estatal continuo (ordinario) como el cíclico (actividades de campaña) se otorgan sobre la base de la votación y los escaños obtenidos, es decir, después y de acuerdo con los resultados de una elección. Segundo, y como resultado de lo anterior, aunque los nuevos partidos tienen garantía de beneficiarse del subsidio estatal con independencia de su desempeño (al menos en la primera elección), no tienen posibilidad de recibir fondos públicos antes de concurrir a su primera elección.

Dentro de este grupo, sólo en Bolivia se exige un umbral de votación (de 3% sobre la votación emitida) como requisito para beneficiarse del derecho a recibir financiamiento público. Así, tanto el subsidio ordinario como el de actividades electorales se otorgan a condición de satisfacer esa exigencia y en función de los resultados electorales, aunque no necesariamente hasta después de la elección. Los

partidos preexistentes se ubican, respecto a los de nueva creación, en una posición doblemente privilegiada. Por una parte, antes de concurrir a una nueva elección se han beneficiado del subsidio continuo. Por la otra, antes de la nueva elección se les otorga 50% del financiamiento por concepto de actividades electorales conforme a su desempeño en la elección precedente, derecho al que no tienen acceso los partidos de nueva creación que deben concurrir a su primera competencia sólo con los recursos que se hayan allegado de fuentes privadas y con las desventajas que ello comporta.

Requisitos de conservación

En los nueve países donde la cobertura del FPD es amplia, la posibilidad que tienen los partidos de conservar el derecho a seguir recibiendo sus beneficios está asociada a los requisitos para conservar su registro, es decir, no existe ningún requisito especial o adicional que vaya más allá de los requeridos para mantener su reconocimiento legal. En este sentido y para los efectos de este estudio, resultan especialmente relevantes los requisitos relativos al desempeño electoral, en el entendido de que el repertorio de causales para la pérdida o extinción del registro es mucho más amplio y no se limita a determinados umbrales de votación.

Ahora bien, como se puede apreciar en la quinta columna del cuadro 3, si bien en los nueve países existen requisitos de desempeño electoral para conservar el registro, existen no sólo variaciones en cuanto al umbral requerido (que van desde 1% en Paraguay y pueden llegar hasta 7%, como en el caso de Puerto Rico), sino además y fundamentalmente en cuanto al número de elecciones en que se puede participar para obtener ese porcentaje. Así encontramos que, por una parte, en Colombia, México, Panamá, Puerto Rico y República Dominicana, el derecho se pierde si no se alcanza el umbral en una sola elección, aunque es necesario reiterar que los nuevos partidos tienen garantía de recibir FPD antes de concurrir a su primera elección e independientemente de su desempeño, aunque todos pierden el derecho de seguirlo recibiendo si no superan el umbral establecido en una sola elección.

Cuadro núm. 3
Características del FPD en países de cobertura amplia

País	Requisitos de acceso	Acceso de nuevos partidos antes de elección	Momento de desembolso / gasto electoral	Requisitos de conservación	Integración del fondo	Criterio de asignación	Fórmula de asignación
Argentina	Registro	Sí	Previo: 10 días después del cierre de candidaturas	Registro: umbral de 2% en dos elecciones	Basado en un aporte estatal anual no predeterminado	Diferenciado	AO: mixto: 20% igualitario y 80% proporcional a votación AE: mixto: 30% igualitario y 70% proporcional a votación
Bolivia	Umbral de 3%	No	50% antes conforme a resultados previos y 50% después conforme a nuevos resultados	Registro: umbral de 3% en dos elecciones	Partida equivalente a 2.5% del presupuesto estatal en año electoral y a 0.5% en año no electoral	Homogéneo	AO y AE: proporcional a votación
Colombia	Registro	Sí	Posterior mediante sistema de reembolso	Registro: umbral de 2%	Basado en un aporte estatal anual que se determinara y actualizará de acuerdo con las cifras que se establezcan para el año 2003	Diferenciado	AO: mixto: 20% igualitario, 50% proporcional al número de escaños y 30% proporcional a la votación AE: proporcional a votación
Ecuador	Registro	Sí	Posterior	Registro: umbral de 5% en dos elecciones plurinominales	Partida equivalente a 0.5% del presupuesto estatal anual	Diferenciado	AO: mixto: 60% igualitario y 40% proporcional a votación AE: proporcional a votación
México	Registro	Sí	Previo	Registro: umbral de 2%	Basado en una fórmula prevista por la ley que la autoridad revisa y ajusta anualmente	Homogéneo	AO y AE: mixto: 30% igualitario y 70% proporcional a votación
Panamá	Registro	Sí	Previo	Registro: umbral de 4%	Partida equivalente a 1% del presupuesto estatal anual	Diferenciado	AO: Proporcional a votación AE: Igualitario
Paraguay	Registro	No	Posterior mediante sistema de reembolso y 90 días después de la elección	Registro: umbral de 1% en dos plurinominales	Valor predeterminado por cada voto y cargo obtenido, basado en jornales mínimos	Diferenciado	AO: Proporcional a votación AE: Proporcional a escaños o cargos obtenidos
Puerto Rico	Registro	Sí	Previo	Registro: umbral de entre 3% y 7%, dependiendo de la elección	Monto predeterminado e igualitario para todos los partidos	Homogéneo	AO y AE: igualitario, aunque el relativo a AE se basa en un sistema compensatorio con límite máximo común
República Dominicana	Registro	Sí	Previo: 10 días después del cierre de candidaturas	Umbral de 2% o contar con representación parlamentaria	Partida equivalente a 0.5% del presupuesto estatal en año electoral y a 0.25% en año no electoral	Diferenciado	AO: Proporcional a votación AE: igualitario

Por la otra parte, tenemos que en Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay existen mayores facilidades para conservar el derecho (registro legal) al brindarse a los partidos dos oportunidades para alcanzar el umbral requerido, es decir, pueden fallar en una elección pero aún contar con una nueva oportunidad de conseguirlo. Nuevamente, Bolivia presenta una situación excepcional, no sólo porque los nuevos partidos no tienen acceso previo al subsidio público y sólo pueden tenerlo si superan el umbral de 3% en la primera o incluso la segunda elección, sino porque cabe la posibilidad de que al no conseguirlo en la primera oportunidad, conserven su registro y la posibilidad de mantenerse en operación hasta competir en la siguiente elección, pero sin beneficiarse de ningún subsidio estatal directo, lo que evidentemente podría reforzar su situación de desventaja respecto a los otros contendientes. Más aún, si un partido conserva su registro pero no obtiene al menos 2% de la votación emitida, está obligado a reponer los gastos derivados de la impresión de papeletas.

Integración del fondo destinado al FPD

Como lo refleja la sexta columna del citado cuadro 3, este pequeño universo de nueve países condensa prácticamente todas las variantes que se pueden encontrar en la región a propósito de la forma en que se define la integración del fondo o se determina el monto total de los recursos públicos que se destinan al FPD de los partidos y organizaciones políticas. El más usual consiste en predeterminedar (y limitar) el volumen de los fondos a un determinado porcentaje del presupuesto estatal anual, tal como se hace en Bolivia, Ecuador, Panamá y República Dominicana, con las ventajas comparativas que ello reporta y que han sido indicadas anteriormente. Es conveniente resaltar que mientras que en Bolivia y República Dominicana los fondos se determinan y renuevan anualmente —e incluso se diferencia entre años electorales y no electorales— en Ecuador y Panamá, los recursos corresponden a la partida de un solo año (electoral) que se distribuye o ministra a lo largo de un ciclo electoral y no de fondos que se renueven y acumulen anualmente.

En México también se trata de fondos públicos que se determinan y renuevan anualmente, pero no están atados o limitados a un determinado porcentaje del presupuesto estatal anual, sino a una fórmula detallada puntualmente por la ley que se basa en el cálculo y revisión anual de los costos mínimos de campaña para los distintos cargos federales, que se deben actualizar anualmente conforme a los índices oficiales de inflación. La legislación de Argentina no establece ningún criterio específico para determinar el monto de las aportaciones ordinarias y electorales (aunque sí, por supuesto, para su distribución), lo que eventualmente deja abierta tanto la posibilidad de un manejo discrecional por parte del ejecutivo (Ministerio del Interior) a la hora de su definición, como la de presiones previas o reclamos posteriores de los partidos políticos en relación con la fijación de los montos globales.

En Colombia, la reforma constitucional de junio de 2003 ha modificado las bases para determinar el monto del fondo público que se utiliza para financiar a los partidos y a las campañas. Antes de la reforma se disponía que el fondo para financiar el funcionamiento de las organizaciones políticas debía integrarse a partir de una aportación de 150 pesos por elector registrado, pero que en ningún caso el total debía ser inferior a 2, 400 millones de pesos anuales, en tanto que la reposición por gastos electorales se hacía sobre la base de un valor diferenciado para cada cargo de elección, siempre considerando valores constantes de 1993.

Con la enmienda aprobada, se establece que el fondo para el financiamiento ordinario (funcionamiento de los partidos) debe ascender como mínimo a 2.7 veces el monto aportado en el 2003, lo que no sólo lo incrementa de manera sustancial (casi tres veces), sino que deja abierta la posibilidad de que pueda ser superior a ese mínimo. Además, dispone que el financiamiento para reposición de gastos de campaña sea de por lo menos el triple del monto aportado durante el periodo 1999 – 2002, todo ello en valores constantes de 2003. También se trata de un incremento sustancial que puede ser superior al triple del incremento establecido como mínimo, dependiendo de las reglamentaciones y resoluciones que en su oportu-

tunidad adopte la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral), como lo ha hecho hasta la fecha. Cabe destacar que el financiamiento de campañas incluye el costo de transporte de votantes durante la jornada electoral y el de las franquicias de correo.

Paraguay es el único país dentro de este grupo en que el monto del financiamiento público guarda relación con el volumen de la votación emitida. El subsidio ordinario se determina sobre la base de un aporte equivalente a 15% del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto obtenido en las últimas elecciones legislativas; y el electoral a partir de un valor diferenciado para cada cargo obtenido (que es 50 mil jornales mínimos para la fórmula presidencial y de dos mil por cada diputado o senador elegido) más una suma análoga a la del financiamiento ordinario por cada voto válido en las elecciones legislativas, departamentales y municipales.

Por último, Puerto Rico presenta algunos rasgos especiales, que se han acentuado con algunas de las innovaciones introducidas por la reforma legal de abril de 2003. Por principio de cuentas, todos los partidos, tanto los “principales” (preexistentes) como los denominados “por petición” (inscritos para participar en una nueva elección general), tienen derecho a beneficiarse de un fondo electoral permanente contra el que pueden girar hasta 300 mil dólares anualmente en año no electoral y hasta 600 mil dólares en año electoral. Además, la ley le permite a los partidos registrados girar contra los remanentes que hayan quedado de años posteriores.

Por otra parte, antes de la reforma la ley contemplaba un fondo opcional de subsidio estatal que tenía como propósito exclusivo financiar gastos de acceso a los medios de comunicación masiva y beneficiaba a cada partido y su candidato a gobernador con un monto de tres millones de dólares. Con la reforma, este fondo ha sido sustituido por el denominado *fondo voluntario para el financiamiento de las campañas electorales* que, como ya se ha anticipado, constituye el primer sistema de fondos públicos compensatorios en la región. Este nuevo fondo se basa en una aportación estatal inicial de tres

millones de dólares para cada partido y su candidato a gobernador que libremente se acojan a él, es decir, un subsidio base análogo al del fondo precedente pero sin limitarlo exclusivamente a compra de publicidad en medios. Pero además, y como mayor novedad, contempla un aporte público *compensatorio* por hasta cuatro millones de dólares en función directa de las contribuciones o aportaciones recaudadas para cada partido y su candidato a gobernador, es decir, el Estado *compensará* en proporción de uno a uno cualquier contribución privada recaudada por los partidos para efectos de campaña y hasta por un límite de cuatro millones de dólares.

Para estrictos efectos ilustrativos, en el anexo III se muestra un cuadro comparativo sobre los montos que alcanza el FPD en 15 de los países. Como es fácil apreciar en ese cuadro, el volumen del subsidio en México se ubica muy por encima del resto de los países, lo que en cierta medida resulta del mandato constitucional que señala que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, es decir, que ningún partido puede recaudar fondos privados por un monto superior o igual al del financiamiento público del que se beneficia anualmente, lo cual ha sido motivo de fuertes y reiterados cuestionamientos. Bajo esta lógica, al menos para fines analíticos, resultaría muy esclarecedor y útil tener indicios más o menos confiables sobre qué tanto gravita el subsidio público en el financiamiento de partidos y campañas *vis a vis* otras formas de financiamiento privado, o bien cómo están evolucionando las distintas fuentes de financiamiento. Lo cierto es que el trabajo de investigación y análisis que permitiría acercarse a ello aún está en ciernes y debe hacer frente a múltiples dificultades en la mayoría de los países de la región.

Criterios y fórmulas de distribución del FPD

En el entendido de que en este conjunto de nueve países se asignan dos partidas diferenciadas de FPD, una para actividades ordinarias y otra para gastos de campaña, conviene precisar primero si la distribución de ambas se basa o no en el mismo criterio y, sobre esta base, qué fórmulas o modalidades específicas se utilizan para cada una de ellas, de ser el caso.

Como se observa en la séptima columna del cuadro 3, *sólo* en tres países (Bolivia, México y Puerto Rico) se utiliza un mismo criterio para repartir ambas bolsas de recursos, aunque la fórmula es muy distinta en cada nación. En Bolivia se trata de una fórmula de proporcionalidad “pura”, esto es, directa y exclusivamente correlacionada con el número de votos obtenidos por cada partido que haya alcanzado o superado el umbral de 3% de la votación emitida. En México se utiliza una fórmula mixta de proporcionalidad “atemperada”, ya que 30% de la bolsa total del FPD se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos y 70% en proporción al porcentaje que hayan obtenido en la más reciente elección de diputados. Como ya se ha mencionado, los partidos también tienen derecho a que se les reembolse hasta 75% de los gastos anuales comprobados que hayan efectuado por concepto de actividades de investigación, capacitación y editoriales. A los nuevos partidos se les asignan fondos públicos por los tres tipos de actividades bajo un régimen especial detallado por la ley.

El de Puerto Rico, como ya también se indicó, es un caso atípico. El aporte permanente es idéntico para todos los partidos y pueden girar contra el fondo hasta 300 mil dólares en año no electoral y hasta 600 mil en año electoral, con posibilidad de girar contra los remanentes de años anteriores. Si bien el fondo voluntario para el financiamiento de campañas se basa en un sistema compensatorio que hace depender el monto de la aportación pública a cada partido del volumen que haya captado de contribuciones privadas, en última instancia limita el subsidio estatal a un máximo de cuatro millones por partido y su candidato a gobernador, por lo que preserva, desde esta perspectiva, el principio de igualdad.

En los otros seis países se utiliza un criterio y, por consiguiente, fórmulas distintas para distribuir los dos tipos de financiamiento público. La diferencia esencial dentro de este grupo radica en que mientras Paraguay dispone el empleo de fórmulas de proporcionalidad “pura” (el ordinario se otorga de manera proporcional a la votación en la última elección al Congreso y el de campaña de forma proporcional a los escaños o cargos electivos y a los votos obte-

nidos en las distintas elecciones) los otros cinco países optan por distintas fórmulas que propenden, en mayor o menor medida, hacia una proporcionalidad “atemperada”, sea por emplear dos fórmulas mixtas que combinan un porcentaje igualitario y otro *proporcional a la votación pero bajo distintas proporciones* (Argentina); por asignar una modalidad a través de una fórmula proporcional y otra mediante una fórmula igualitaria (Panamá y República Dominicana), o bien por utilizar una fórmula mixta para una modalidad de FPD (igualdad y proporcionalidad de acuerdo a la votación) y una estrictamente proporcional a la votación para la otra modalidad (Colombia y Ecuador).

Países donde la cobertura del financiamiento es media

Requisitos de acceso

Tal como se ha fundamentado previamente, bajo esta categoría sólo quedan comprendidos los tres países (Brasil, Guatemala y Perú) en los que si bien el FPD se asigna de manera continua y puede destinarse tanto a actividades ordinarias como de campaña, la ley no dispone ninguna asignación especial o complementaria con motivo y para efectos específicos de las campañas electorales. Sobre esta base, como se aprecia en la segunda columna del cuadro 4, en Brasil el registro o reconocimiento legal de los partidos es condición suficiente para acceder al financiamiento público directo, pero además se otorga en tales términos que implica dos cosas importantes: primera, que comprende a los partidos de nueva creación y, segunda, que éstos se benefician de la oportunidad de contar con el subsidio antes de participar en su primera elección.

Por el contrario, en Guatemala no sólo se exige un umbral de votación (que con la reforma de 2004 se elevó de 4 a 5%), sino que además se precisa que se debe obtener en la elección presidencial, esto es, en una elección especialmente difícil, casi por definición, para los partidos de nueva creación, aunque si algo caracteriza al sistema partidista guatemalteco es su extrema volatilidad. El umbral y los términos previstos para la distribución del FPD implican, tam-

Cuadro núm. 4
Características del FPD en países de cobertura media

País	Requisitos de acceso	Acceso de nuevos partidos antes de elección	Requisitos de conservación	Integración del fondo	Fórmula de asignación	Modalidad de suministro
Brasil	Registro	Sí	Registro: no sujeto a umbral de desempeño	Basado en aporte estatal anual que se determina conforme al número de electores registrados	Mixta: el 1% de manera igualitaria y el 99% proporcional	Ministraciones mensuales
Guatemala	Umbral de 5%	No	Umbral de 5% en las elecciones generales u obtener al menos una diputación en el Congreso Nacional	Valor predeterminado por cada voto obtenido (reembolso de dos pesos centroamericanos por voto)	Proporcional a votación	El monto se distribuye en cuatro anualidades
Perú	Representación parlamentaria	No	Representación parlamentaria	Valor predeterminado por cada voto obtenido en las elecciones legislativas (0.1% de una unidad tributaria por voto)	Mixta: el 40% de manera igualitaria y el 60% proporcional	El monto se distribuye en cinco anualidades

bién, que los nuevos partidos no tienen acceso al subsidio antes de participar en su primera elección y deben hacer frente a esta prueba y cumplir con la exigencia del umbral sólo con los recursos que se hayan allegado de fuentes privadas y, como ya también se ha argumentado, con las desventajas que ello comporta.

Las condiciones de acceso en Perú, donde la incorporación del FPD es una de las principales innovaciones de la ley de partidos aprobada en octubre de 2003 pero se aplicará hasta enero de 2007 quedando sujeto a los resultados de las elecciones legislativas de 2006, también son muy rigurosas y colocan en una posición muy difícil a los partidos de nueva creación: el acceso estará reservado exclusivamente a los partidos que obtengan representación parlamentaria, es decir, no beneficiará a los partidos de nueva creación antes de concurrir a su primera contienda, en la que además se les exigirá un

umbral de 5% u obtener representación parlamentaria para conservar su personalidad jurídica.

Requisitos de conservación

En Brasil la conservación del derecho a seguir recibiendo FPD también está sólo asociada con el requisito de mantener el registro legal, el cual, a su vez, no está condicionado a obtener un determinado porcentaje de votación. Sin embargo, es importante destacar que si bien la continuidad del subsidio estatal no está sujeta a un umbral, la ley dispone que sólo 1% del fondo estatal de apoyo a los partidos se distribuya por partes iguales entre todos los que tienen registro legal, en tanto que el 99% restante se debe repartir únicamente entre aquellos que cuentan con “funcionamiento parlamentario”, para lo cual se exige haber obtenido al menos 5% de los votos emitidos en las elecciones legislativas y,

además, distribuidos en al menos un tercio de los estados, con un mínimo de 2% de los votos emitidos en cada uno de ellos. Por lo tanto, aunque en rigor no se exige un umbral para adquirir o conservar el derecho al subsidio, lo cierto es que el acceso a la gran bolsa de recursos sí está condicionado a un umbral de desempeño electoral.

En el caso de Guatemala, la conservación del derecho a recibir financiamiento público está condicionada, al igual que el acceso y el mantenimiento de su personalidad jurídica, a obtener al menos 5% de los votos válidos en las elecciones generales o bien una diputación en el Congreso Nacional. En Perú, la conservación del registro y la personalidad jurídica de los partidos, así como el consecuente derecho a seguirse beneficiando (después de la primera asignación que se realice en 2007 y para los cuatro años siguientes) del FPD, están condicionados a la obtención de un umbral de 5% o a la obtención de representación en el Congreso.

Integración del fondo destinado al FPD

De acuerdo con la legislación brasileña, el denominado Fondo Especial de Apoyo Financiero a los Partidos o Fondo Partidista, se basa en las aportaciones que el Estado efectúa anualmente y cuyo valor no debe ser inferior al que resulte de multiplicar el número de electores registrados al 31 de diciembre del año anterior por 35 centavos de real, en valores constantes de agosto de 1995. Se trata de un fondo que, por su naturaleza y características, tiene un piso mínimo que se ajusta en función de la dinámica del electorado. Como en el caso de Argentina, también pasan a formar parte de este fondo los recursos derivados del pago de multas y sanciones impuestas a los partidos por infracciones en esta materia.

En el caso de Guatemala, el monto del subsidio estatal que se distribuye entre los partidos tiene como basamento un valor fijo predeterminado por cada voto obtenido por los partidos que alcanzan el umbral mínimo de 5% (con las reformas legales de 2004, el valor por voto se incrementó de manera significativa al situarse en dos pesos centroamericanos, equivalentes a dos dólares o alrededor de 16 quetzales; antes de la reforma el reembolso por voto era de

dos quetzales) el cual se calcula después de cada elección general y se suministra en cuatro anualidades. También en Perú el monto del FPD tiene como base un valor fijo predeterminado por cada voto obtenido (0.1% de una unidad tributaria), pero estrictamente en las elecciones para el Congreso; aunque la ley prevé que su distribución se aplique de manera progresiva a partir de 2007 y con arreglo a las previsiones presupuestarias que se determinen al efecto de acuerdo con las posibilidades de la economía nacional.

Criterios y fórmulas de distribución del FPD

Como se había anticipado, en Brasil los recursos del Fondo Partidario se distribuyen a través de una doble vía: de un lado, 1% del importe total se distribuye por partes iguales entre todos los partidos con registro legal, lo que les asegura a todos un mínimo de subsidio independientemente de su desempeño electoral pero, del otro, dispone que 99% de los recursos sólo se repartan entre los partidos que cuentan con funcionamiento parlamentario, es decir, que hayan obtenido al menos 5% de los votos emitidos en las elecciones legislativas y en proporción a su porcentaje de votación.

En el caso de Guatemala, el subsidio se otorga de manera proporcional a la votación (dos pesos centroamericanos por voto), pero sólo a los partidos que alcancen el umbral de 5%. Cabe señalar que, de acuerdo con la ley, para efectos de determinar el monto del subsidio que le corresponde a cada partido se considera la votación que hayan obtenido en la elección presidencial. La legislación del Perú considera una fórmula mixta y de proporcionalidad atemperada para distribuir el subsidio: 40% de los fondos se reparte de manera igualitaria y el 60% restante de manera proporcional a la votación obtenida en las elecciones para el Congreso.

Países donde la cobertura del financiamiento es limitada

Requisitos de acceso

El cuadro 5 agrupa a los seis países en que el FPD sólo se otorga en ocasión de cada proceso electoral (carácter cíclico) y suele tener como

Cuadro núm. 5
Características del FPD en país
de cobertura limitada

País	Requisitos de acceso	Sistema de anticipos	Requisitos de conservación	Integración del fondo	Fórmula de asignación
Chile	Registro	Sí, basado en desempeño electoral previo pero con garantía a nuevos partidos y candidatos independientes	Registro: umbral del 5% o un mínimo de cuatro legisladores	Valor predeterminado por cada voto obtenido, excepto elección presidencial	Proporcional a votación reciente
Costa Rica	Umbral de 4%	No	Registro: umbral de 4%	Asignación presupuestal que no puede exceder el 0.10% del PIB de dos años antes al de las elecciones	Proporcional a votación reciente
El Salvador	Registro	Sí, mediante fianza e incluye a nuevos partidos	Registro: umbral de 3%	Valor predeterminado por cada voto obtenido que se actualiza conforme al índice inflacionario	Proporcional a votación reciente
Honduras	Registro	Sí, mediante fianza, pero sólo incluye a partidos preexistentes	Registro: umbral de 2% o al menos un diputado a la Asamblea Nacional.	Valor predeterminado por cada voto obtenido que se actualiza conforme a índice inflacionario	Proporcional a votación reciente
Nicaragua	Umbral de 4%	No	Registro: umbral de 4%	Partida equivalente al 1% del presupuesto estatal anual	Proporcional a votación reciente
Uruguay	Registro	Sí, mediante fianza, e incluye a nuevos partidos	Registro: no sujeto a umbral de desempeño	Valor predeterminado por cada voto obtenido	Proporcional a votación presidencial reciente

cometido fundamental financiar actividades de campaña. Como es fácil suponer, el hecho de que el subsidio público se asocie expresamente con las actividades de campaña y tenga un carácter cíclico tiene consecuencias importantes en cuanto al conjunto de indicadores que se ha seleccionado para analizar y contrastar el régimen de FPD. Así, tenemos que únicamente en los casos de Costa Rica y Nicaragua, la legislación dispone expresamente que el derecho de acceder al financiamiento estatal está condicionado a la obtención de un porcentaje mínimo de votación (que es por cierto de 4% en ambos casos, aunque en Costa Rica por resolución reciente del Tribunal Supremo Electoral también tienen derecho a recibirlo los partidos que logren que se elija al menos un legislador de su lista, aunque no conserven el registro). Por el contrario, en Chile, El Salvador, Honduras y Uruguay el subsidio para reponer gastos de campaña beneficia a todos los parti-

dos (y también a candidatos independientes en Chile y Honduras), a pesar de que al final no obtengan el umbral de votación requerido para conservar su registro allí donde esto resulta aplicable, es decir, Chile (5% o si obtienen un mínimo de cuatro parlamentarios), El Salvador (3%) y Honduras (2%).

En última instancia, para efectos de este estudio la diferencia sustancial entre este grupo de países radica en que mientras que en Costa Rica y Nicaragua no existe ningún sistema o mecanismo que les permita a los partidos acceder al subsidio por anticipado y, por lo tanto, disponer de fondos públicos para hacer frente a los gastos de campaña antes de la verificación de las elecciones que determinarán su permanencia o no en el espectro partidista, en los otros cuatro casos los partidos sí disponen de esa posibilidad de acceso anticipado aunque bajo distintos términos y condiciones.

Por principio de cuentas, vale la pena destacar que en el caso de El Salvador el sistema de anticipos se calcula en función de la votación obtenida en las elecciones previas y puede ascender hasta un máximo equivalente a 75% de los fondos obtenidos en la elección precedente, pero además su entrega está condicionada a la presentación de una fianza por el monto requerido. Más aún la ley prevé un régimen especial de anticipo para los nuevos partidos: cada uno puede disponer por anticipado de 500 mil colones, equivalentes a poco más de 57 mil dólares considerando un tipo de cambio de 8.70 colones por dólar. En Honduras hasta antes de la reforma aprobada en marzo de 2004, la ley también requería expresamente la presentación de una fianza para poder acceder al sistema de anticipos, que puede ser hasta por un monto equivalente a 60% del obtenido en la elección precedente. La nueva legislación no contempla una disposición expresa en ese sentido, pero además y fundamentalmente ni antes ni ahora se prevé garantía alguna de acceso al sistema de anticipos para los nuevos partidos políticos. Sin embargo, en virtud de que con la nueva reforma se introdujo la figura de las candidaturas independientes o no partidistas, estaba abierto a debate el tema de los términos y modalidades del financiamiento público.

La situación de Costa Rica merece un comentario adicional: aunque por mandato constitucional la ley prevé un sistema de financiamiento anticipado mediante la emisión de bonos por el Ejecutivo y con pleno respaldo estatal, el hecho de que este sistema oficial no haya sido reglamentado y, consecuentemente, no se haya instrumentado, ha propiciado que se utilice como sucedáneo un mecanismo de anticipo basado en la emisión de bonos por parte de los partidos, cuyo monto o valor, al carecer de respaldo oficial, pero sobre todo por basarse en sus propios cálculos de desempeño electoral, ha terminado por convertirse en fuente de controversias y conflictos. Como el sistema de subsidio termina operando *a posteriori* (reembolso) y conforme a los votos obtenidos, es usual que sólo respalde (y liquide) a una parte de los bonos emitidos, con lo cual algunos tenedores de bonos no logran recuperar su gasto o inversión, al menos en los tiempos previstos o convenidos originalmente.

En el caso de Uruguay tenemos que los términos y los mecanismos de aplicación del subsidio público directo son determinados por una ley específica que el Congreso aprueba en ocasión de cada elección nacional. En cierto sentido, el derecho de acceso al FPD está abierto a todos los partidos con registro siempre y cuando postulen candidato y participen en las elecciones presidenciales, pero sin estar condicionado a que obtengan un umbral mínimo de votación. Además, existe un mecanismo que les permite acceder por anticipado a los recursos públicos al estar facultados para solicitar un adelanto del subsidio y disponer así de recursos para hacer frente a los gastos de campaña, pero a condición de que las solicitudes no sólo se formulen de acuerdo con sus expectativas de desempeño electoral (cálculo especialmente complejo para un partido de nuevo cuño), sino que además estén respaldadas por una garantía o fianza solidaria por el total del anticipo solicitado, lo que evidentemente coloca a los partidos (y a sus obligados solidarios) frente a una situación difícil de sortear.

En el caso de Chile que, como se ha ya anticipado, es el de más reciente factura en la región, pues su adopción data de una iniciativa de ley aprobada en mayo de 2003, el sistema de financiamiento público se relaciona exclusivamente con las actividades y gastos de campaña y beneficiará tanto a los partidos como a los candidatos independientes. De igual forma, todos ellos, partidos y candidatos, tendrán derecho a beneficiarse de un sistema de anticipos, que incluirá los partidos de nueva creación. Para el anticipo a los partidos preexistentes se tomaría como base su desempeño en la elección previa; mientras que los nuevos partidos recibirían una cantidad igual a la del partido con menor votación y otra bolsa por idéntico importe que se distribuirá por partes iguales entre todos los candidatos independientes.

Lo excepcional del caso chileno tiene que ver con el hecho de que el financiamiento público (tanto el anticipo como el pago o reembolso final) no sería otorgado de manera directa ni, por lo tanto, en efectivo o metálico a los partidos y candidatos, sino a través de una suerte de *voucher* o pago garantizado contra la presentación

de facturas que se efectuaría directamente (sin mediación de los partidos) a los proveedores de bienes y servicios relativos a la campaña, siempre y cuando se relacionen exclusivamente con los conceptos de propaganda, publicidad y encuestas. Si se coincide en que la entrega directa y en efectivo del subsidio a los partidos es un atributo básico del FPD, entonces el caso chileno obligaría como mínimo a revisar y reformular los conceptos convencionales en esta materia, ya que en los términos en que está concebido el financiamiento público no hay duda de que, al margen de su forma de ejecución o materialización, se trata de un subsidio directo.

Requisitos de conservación

Tanto en Chile como en los cuatro países centroamericanos agrupados bajo esta categoría no hay vuelta de hoja: la posibilidad de conservar el derecho a recibir subsidio estatal está condicionada a la obtención del umbral de votación exigido por la ley que, además, es obligatorio para mantener su registro legal. En el caso de Uruguay, la conservación del derecho al subsidio (al igual que el acceso) sólo está condicionada al hecho de que los partidos postulen candidatos y tomen parte en la elección presidencial, pero no a la obtención de un porcentaje mínimo de votación. Además, cabe destacar que la conservación del reconocimiento legal tampoco está sujeta a ningún requisito de desempeño electoral.

Integración del fondo destinado al FPD

En este sentido, el grupo de países muestra algunas variantes y especificidades. Acorde con un mandato constitucional, la legislación de Costa Rica fija un tope máximo al volumen total de los recursos públicos que han de destinarse al financiamiento electoral de los partidos, el cual debe ser aprobado por dos tercios de los diputados. Sobre esta base y en referencia a las elecciones generales que se celebraron en 2002, la norma legal vigente dispone que la contribución estatal no puede exceder el 0.10% del PIB de dos años anteriores a las elecciones. En Nicaragua la partida se fija en un monto equivalente a 1% del presupuesto estatal correspondiente al año de las elecciones.

En Chile, El Salvador y Honduras el monto del subsidio depende del volumen de la votación obtenida por los partidos (y por los candidatos independientes en el caso chileno) que alcanzan el umbral de desempeño requerido, ya que por cada voto obtenido se les asigna una determinada cantidad. Además, en los tres casos se prevé algún mecanismo para su revisión y ajuste periódico para compensar cualquier depreciación de la moneda. En Honduras la autoridad electoral está facultada para solicitar al Ministerio de Finanzas, en ocasión de cada proceso electoral, la actualización del monto del subsidio estatal conforme a los índices inflacionarios, en Chile el valor del subsidio está directamente indexado a la inflación, mientras que la legislación salvadoreña incorpora una disposición que deja abierta la posibilidad de su actualización continua.

Es importante destacar que en el caso del país andino el financiamiento público no comprende las candidaturas y elecciones presidenciales. Así, cada partido tendría derecho a que se le liquidara hasta 3% del valor de una unidad de fomento por cada voto obtenido (a principios de septiembre del 2004 una unidad de fomento se cotizaba en alrededor de 17,140 pesos –825.5 dólares a un tipo de cambio de 622.5 pesos por dólar–, por lo tanto, el aporte sería equivalente a 514 pesos por voto – 82 centavos de dólar), en tanto que a cada candidato independiente se le aportaría el equivalente a 1.5% de la misma unidad (257 pesos).

En Honduras, como resultado de la reforma legal de 2004, el subsidio se incrementó de ocho a veinte lempiras por voto (poco menos de 1.10 dólares por voto considerando un tipo de cambio de 18.3 lempiras por dólar, vigente a principios de septiembre de 2004); en El Salvador el valor del voto difiere para los distintos tipos de elección, por ejemplo, en los comicios de marzo de 2003 los partidos recibieron el equivalente a alrededor de 1.95 dólares por cada voto obtenido en las elecciones legislativas y alrededor de 1.45 dólares por cada voto en las elecciones municipales.

En Uruguay, el importe total del subsidio también suele depender del nivel de participación electoral, ya que el financiamiento se otorga en función de los votos obtenidos por cada

partido, aunque sólo se toma en cuenta la votación obtenida en la elección presidencial. Tanto para las tres elecciones presidenciales más recientes (1989, 1994 y 1999) como para la prevista para octubre de 2004, el monto por cada voto se fijó en el equivalente a 50% del valor de una unidad reajutable (unidad creada por una ley de 1968 que se ajusta mensualmente en función de la variación del índice medio de salarios y que a junio de 2004, fecha en que se aprobó la ley relacionada con el financiamiento de las siguientes elecciones generales, tenía un valor de alrededor de 233 pesos uruguayos).

Fórmula de distribución del FPD

Tal como lo expresa la última columna del cuadro 5, en las seis naciones ubicadas bajo este rubro, el FPD se distribuye simple y sencillamente en proporción directa a la votación obtenida por cada partido y, salvo en el caso de Uruguay, a partir de la exigencia de un determinado umbral de votación.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO (FPI)

En cuanto a la lógica de los subsidios estatales en especie o indirectos, se puede esgrimir un argumento esencial análogo al del financiamiento directo: buscan coadyuvar al arraigo y fortalecimiento de un régimen de partidos mediante una serie de prerrogativas y apoyos que les faciliten la realización de las actividades necesarias para el logro de sus fines fundamentales. El financiamiento público indirecto (FPI) puede comprender un amplio repertorio de prerrogativas o apoyos tanto para actividades rutinarias pero esenciales de organización y funcionamiento partidista, como para actividades de promoción y proselitismo enfocadas en la contienda electoral. De ahí que algunas modalidades de FPI tengan carácter permanente, mientras que otras se limiten exclusivamente a los periodos de campaña electoral.

En el entendido de que el espectro de prerrogativas y apoyos en especie que se pueden identificar en la ley (y en la práctica)

puede ser muy variado, para efectos de este documento se ha seleccionado un conjunto de las modalidades más representativas y generalizadas que, por supuesto, no tiene carácter exhaustivo y comprende tres indicadores básicos: garantías y condiciones de acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos; privilegios (exenciones o régimen especial) en materia fiscal (incluyendo los que se hacen extensivos a las personas físicas o morales que realizan contribuciones políticas) y; exenciones o descuentos en el pago de derechos arancelarios o el uso de servicios de telecomunicaciones (franquicias).

Como se ha indicado en la parte introductoria al financiamiento público, formalmente existe alguna modalidad de FPI en 16 de los 19 países considerados, siendo Costa Rica, Puerto Rico y Venezuela las excepciones. Lo primero que se aprecia a propósito de la presencia de las tres modalidades de FPI seleccionadas es que sólo en cuatro de los 16 países hay garantía legal para la provisión de todas ellas, tal como lo muestra el cuadro 6. En efecto, en México, Nicaragua, Panamá y Paraguay los partidos disponen por igual de garantía de acceso gratuito a los medios, de exenciones impositivas y de franquicias, aunque bajo distinto formato y términos. Por cierto, el acceso gratuito a medios es la más extendida de estas prerrogativas al figurar en 14 de los 16 países.

En otros cinco países existe garantía expresa para dos de ellos. En Argentina, Chile y Perú el acceso gratuito a medios se combina con un régimen fiscal especial; en Colombia y Guatemala con franquicias de algún tipo. En los siete países restantes sólo se registra una de las tres modalidades seleccionadas, aunque es importante hacer notar que sólo en Ecuador y Honduras no se trata de la relativa al acceso a medios, sino de exenciones impositivas. Incluso la de Honduras es la única legislación de la región en la que se prohíbe explícitamente el uso de los medios estatales para efectos de publicidad y propaganda electoral.

Toda vez que las disposiciones relativas al acceso gratuito a los medios electrónicos se examinan con cierto detalle en el apartado siguiente, a continuación se da cuenta de algunos de los

registros más relevantes sobre las otras dos modalidades de FPI seleccionadas.

Régimen fiscal especial

Después de las garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación, las exenciones o tratamientos especiales en materia fiscal constituyen la prerrogativa más generalizada de subsidio estatal indirecto, al registrarse en nueve de los 16 países que cuentan con FPI (ver cuadro 6). En dos de esos países, Argentina y México, el régimen fiscal especial comprende tanto a los bienes y actividades estrictamente partidistas, como a las contribuciones financieras que efectúan personas físicas o morales a los partidos. En Chile el régimen sólo comprende las donaciones en especie y los aportes a los candidatos en lo individual.

Cuadro núm. 6
Financiamiento público indirecto

País	Acceso gratuito a medios electrónicos	Régimen fiscal especial	Franquicias
Argentina	x	x	-
Bolivia	x	-	-
Brasil	x	-	-
Colombia	x	-	x
Chile	x	x	-
Ecuador	-	x	-
El Salvador	x	-	-
Guatemala	x	-	x
Honduras	-	x	-
México	x	x	x
Nicaragua	x	x	x
Panamá	x	x	x
Paraguay	x	x	x
Perú	x	x	-
República Dominicana	x	-	-
Uruguay	x	-	-

En Argentina, los bienes y actividades partidistas están exentos de todo impuesto o contribución nacional, al mismo tiempo que las contribuciones de las personas físicas y morales son deducibles de impuestos hasta por 5% de la ganancia neta de su ejercicio fiscal anual. En México, están libres de impuestos los recursos obtenidos por los partidos mediante rifas y sorteos que celebren con autorización legal, así como los provenientes de donaciones en numerario o en especie, los derivados de la enajenación de bienes que hubieran adquirido para sus funciones y los relativos a la venta de impresos que editen para efectos de difusión. Asimismo, hasta un 25% de las aportaciones efectuadas por simpatizantes (que están sujetas a límites) son deducibles del impuesto sobre la renta. En Chile, las donaciones en especie están exentas del pago de impuestos a las herencias y donaciones, mientras que los aportes que reciban los candidatos no se consideran como renta para todos los efectos legales.

En tres países el régimen fiscal especial sólo comprende bienes de los partidos políticos: en Ecuador, están exentos de impuestos sus bienes raíces y rentas; en Honduras sólo sus bienes inmuebles y; en Paraguay, sus bienes muebles, inmuebles y semovientes, además de que los candidatos están exentos de todo impuesto durante el periodo de campaña. En Chile las donaciones testamentarias hasta por 30 unidades tributarias mensuales efectuadas a favor de los partidos están exentas de impuestos. En Perú, la nueva ley de partidos simplemente los exime del pago de cualquier impuesto directo. Por último, en dos países, los benéficos fiscales sólo tienen que ver con los contribuyentes: en Nicaragua todas las aportaciones privadas están exentas de impuestos, mientras que en Panamá las contribuciones y donaciones en efectivo hasta por 10 mil balboas anuales (misma cantidad en dólares por la paridad existente en el tipo de cambio de ambas monedas, que se mantenía vigente a septiembre de 2004) a partidos y candidatos son deducibles de impuestos.

Franquicias

En seis de los 16 países que cuentan con FPI, los partidos son beneficiarios de franquicias que suelen corresponder a dos categorías funda-

mentales: 1. Exención de pagos de derechos aduaneros o arancelarios para la importación de equipos o materiales; y 2. Uso de servicios de telecomunicaciones (postal, telegráfico, telefónico). Sólo en Panamá los partidos se benefician de ambos tipos de franquicias: cuentan con franquicia postal y telegráfica permanente y aduanera para importar artículos de propaganda que no se produzcan en el país, previa certificación del Ministerio de Comercio, así como cierto número de vehículos y equipos de sonido. Además, los partidos tienen derecho a una línea telefónica gratuita en cada una de sus sedes provinciales para llamadas nacionales y a 50% de descuento por el consumo de energía eléctrica en los mismos locales. En Honduras los partidos cuentan con franquicia aduanera para introducir al país maquinaria y material libre de impuestos cada cuatro años y hasta por un millón de lempiras (poco menos de 55 mil dólares a un tipo de cambio de 18.3 lempiras por dólar). La reforma legal aprobada en marzo de 2004 suprimió las franquicias postal, telegráfica, telefónica y de teleproceso remoto de que hasta entonces disfrutaban los partidos de manera permanente.

En tres países, las franquicias se relacionan esencialmente con el uso de servicios de telecomunicaciones: en Guatemala y México comprenden los servicios postales y telegráficos, pero mientras que en el primer país sólo es durante el periodo electoral, en el segundo tiene carácter permanente; en Colombia sólo se trata del servicio postal y durante los seis meses previos a la elección, aunque conforme a la reciente reforma constitucional en la materia, el costo de ésta forma de subsidio indirecto quedará comprendida en lo sucesivo dentro del financiamiento por concepto de campañas. En los otros dos, se refieren a derechos aduaneros: en Nicaragua, los partidos pueden importar libres de gravámenes materiales de propaganda electoral, previa autorización de la autoridad electoral; en Paraguay, máquinas, equipos y materiales de impresión o producción audiovisual y equipos de informática.

ACCESO GRATUITO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS

Por el peso e influencia cada vez mayor y más decisivo que han adquirido los medios de comunicación electrónicos (la radio, pero

sobre todo la televisión) para las estrategias de promoción y búsqueda del voto (y, más en general, para la actividad política en su conjunto) se ha estimado pertinente dedicarle un segmento especial y un tratamiento más detallado a las garantías de acceso gratuito a estos medios de que disponen los partidos y candidatos.

Es importante aclarar que, por su naturaleza y a diferencia de las disposiciones relativas al financiamiento público directo, el cumplimiento de las garantías de acceso gratuito a los medios suele estar sustentado en dos factores generales: primero, el acceso no está condicionado expresamente a requisitos de desempeño electoral previo, aunque en algunos casos sí se establece un régimen diferenciado en cuanto a los tiempos o espacios de acceso entre los partidos preexistentes y los de nueva creación y, segundo, en ocasiones la ley delega al organismo depositario de la autoridad electoral la facultad de reglamentar lo relativo a la observancia de las garantías establecidas.

Para los efectos de este estudio, el examen y contraste de las garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión) comprende tres indicadores básicos: 1. La periodicidad del acceso (permanente o sólo durante campaña); 2. El tipo de medios que comprende (públicos y/o privados); y 3. El criterio o fórmula que se utiliza para distribuir los tiempos de transmisión.

En este sentido, es pertinente anticipar que las potenciales bondades de las disposiciones legales en esta materia deben ponderarse casuísticamente y a la luz de la presencia e interrelación de otros factores susceptibles de amortiguar e incluso de contrarrestar su impacto: como el tipo específico de medios que comprende la garantía, la cobertura y alcance de estos medios, las regulaciones relativas a contratación de tiempos comerciales, etcétera. En este sentido, al final del capítulo VI y una vez examinadas otras regulaciones relevantes para efectos de equidad en la contienda, se bosqueja un cuadro comparativo sobre las distintas modalidades de acceso a la televisión pública y privada durante los periodos de campaña electoral que puede ser de utilidad para perfilar indagaciones y análisis más rigurosos sobre este importante tema.

Al igual que en el caso del PFD, nos parece que el indicador relativo a la periodicidad del acceso constituye un criterio que le otorga mayor sentido y consistencia a la clasificación y el análisis de los países en función de las variantes básicas y las características específicas que reviste el régimen de acceso gratuito a los medios. Por lo tanto, es sobre la base de este indicador que se realiza el agrupamiento y la evaluación relativa a esta modalidad de subsidio estatal que, como lo muestra el cuadro 7, se encuentra contemplado y regulado legalmente en 14 de los países examinados. Sin embargo, antes de proceder a la clasificación y tratamiento diferenciado de estos 14 países de acuerdo a la periodicidad del acceso, es conveniente formular algunas consideraciones adicionales sobre el indicador relativo a los medios que comprende la garantía de acceso gratuito.

Este indicador, que guarda relación con el régimen de propiedad de los medios de comunicación dominante o prevaleciente en cada país, es clave para evaluar el alcance e impacto de esta prerrogativa por una razón muy simple: como regla general, los medios controlados por el Estado, es decir, los públicos u oficiales, tienen una menor cobertura (geográfica) y un menor impacto (audiencia) que los medios privados o concesionados, lo que se puede explicar por distintas razones pero que en muy buena medida viene condicionado, en última instancia, por los propósitos cualitativamente distintos que persigue cada una de esas modalidades. La lógica que guía a los medios bajo control estatal es la de utilidad pública; la que orienta a los privados es la rentabilidad.

Por supuesto, no en todos los países prevalece el mismo régimen de propiedad de los medios electrónicos. Sin embargo, como escapa a los cometidos de este estudio identificar y analizar todas las variantes jurídicas en esta materia, su tratamiento se basa en el binomio medios públicos – medios privados, entendido en su acepción más convencional, y se plantea con efectos estrictamente ilustrativos, puesto que, como es obvio, para una evaluación más rigurosa y profunda es necesario disponer de información integral y detallada sobre las distintas experiencias nacionales.

En el mismo sentido, es conveniente tomar en cuenta que si bien las disposiciones legales suelen delimitar de manera más o menos precisa al tipo de medios de comunicación (públicos y/o privados) a los que se tiene garantía de acceso gratuito, esto no implica necesariamente que cuando la garantía se limita a los medios estatales o públicos, efectivamente existan medios de este tipo tanto en la radio como en la televisión. El aserto es especialmente válido si tomamos en cuenta que uno de los sectores que casi por definición figuró entre las prioridades de las políticas de privatización y “redimensionamiento” del Estado que se han aplicado con notable disciplina en casi la totalidad de los países latinoamericanos a lo largo de los últimos años, ha sido precisamente el de los medios de comunicación masiva, y muy en especial la televisión.

Así, el hecho de que, en algunos casos, las garantías terminen reduciéndose al acceso a la radio pública limita aún más la cobertura e impacto de esta modalidad de prerrogativa estatal. Tampoco se debe perder de vista que, en todo caso y tratándose sobre todo de la televisión, las regulaciones suelen referirse o incluso limitarse a los medios de señal abierta o, en el mejor de los casos, a los de señal restringida (televisión por cable o de paga) operados por concesionarios nacionales. Desde luego, la eventual regulación de los medios de señal restringida que se operan y transmiten desde el extranjero plantea dilemas y dificultades que no parecen nada sencillo encarar.

Como se puede apreciar en la tercera columna del cuadro 7, en siete de los 14 países donde está legalmente prevista la garantía de esta prerrogativa se limita precisamente al acceso a los medios estatales (Bolivia, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay) con las implicaciones de cobertura y alcance que eso comporta y sin entrar a analizar la compleja y polémica problemática que se anuda en torno a las percepciones y comportamiento de los tele-espectadores y radioescuchas frente a la publicidad político-electoral, sobre todo cuando ésta tiene que ver con programas o mensajes de carácter gratuito, que suelen ser fáciles de distinguir por su formato y contenido de los relativos a publicidad pagada, cuando coexisten ambos.

Cuadro núm. 7
Garantías de acceso gratuito a medios electrónicos

País	Temporalidad de medios	Tipo de distribución	Criterio
Argentina	Campaña electoral	Públicos y privados	Igualitario
Bolivia	Campaña electoral	Sólo estatales	Igualitario
Brasil	Permanente	Públicos y privados	Igualitario permanente y mixto en campaña electoral
Chile	Campaña electoral	Públicos y privados	Igualitario para campañas presidenciales y proporcional para legislativas
Colombia	Permanente	Sólo estatales	Mixto: 40% igualitario y 60% proporcional a los escaños en la Cámara de Representantes
El Salvador	Campaña electoral	Sólo estatales	Igualitario
Guatemala	Campaña electoral	Públicos y privados	No reglamentado
México	Permanente	Públicos y privados	Igualitario permanente y mixto en el periodo electoral
Nicaragua	Campaña electoral	Sólo estatales	Igualitario
Panamá	Permanente	Sólo estatales	Igualitario
Paraguay	Campaña electoral	Públicos y privados	Igualitario
Perú	Permanente	Públicos y privados	Igualitario permanente y mixto en periodo electoral y sólo públicos en periodo no electoral
República Dominicana	Campaña electoral	Sólo estatales	Igualitario
Uruguay	Campaña electoral	Sólo estatales	Igualitario

En los otros siete países (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México, Paraguay y Perú) la garantía de acceso gratuito comprende tanto a los medios públicos (cuando éstos existen) como a los privados, en el entendido de que, tratándose de la televisión, la garantía se refiere generalmente a los medios privados de señal abierta. En todo caso, hay que tomar en cuenta que si bien las disposiciones legales que garantizan la posibilidad de acceso gratuito a los medios

(sean públicos y/o privados) predicen sobre la intencionalidad de procurar ciertas condiciones de equidad en la contienda político-electoral (sea para la proyección y promoción permanente o incluso sólo durante los periodos de campaña de los idearios, programas, posiciones y propuestas de partidos y, en su caso, candidatos), lo cierto es que estas garantías terminan siendo condicionadas o mediadas en la práctica por una serie de factores estructurales y coyun-

turales de diversa índole, que pueden ir desde el régimen de propiedad de los medios masivos y su cobertura, alcance e impacto, hasta la capacidad financiera de los partidos para producir sus propios programas o anuncios publicitarios y estar así en condiciones reales de aprovechar esa garantía.

Países donde existe garantía de acceso permanente

Con la muy reciente inclusión de Perú, conforme a lo dispuesto por la ley de partidos aprobada en octubre de 2003, son ya cinco los países donde la garantía de acceso es permanente. Conforman también esta lista Brasil, Colombia, México y Panamá. A propósito de este grupo de países se puede destacar, en primer término, que mientras que en Brasil, México y Perú la ley determina con toda precisión el tiempo de transmisión a que tienen derecho los partidos, distinguiendo claramente entre los periodos ordinarios y los de campaña, en Colombia y Panamá la ley no predetermina los tiempos de transmisión y más bien confiere a la autoridad electoral atribuciones para reglamentar las condiciones y tiempos de acceso.

En Brasil, todos los partidos con derecho a formar fracciones parlamentarias (recuérdese que para estos efectos se les exige un umbral de votación de 5%) disponen tanto de 40 minutos semestrales de manera permanente para transmitir inserciones o mensajes de 30 o 60 segundos de duración en horarios preferenciales (entre las 19:30 y las 20:00 horas) como del tiempo para difundir un programa semestral de 20 minutos en cadena nacional. Los partidos sin fracción parlamentaria tienen derecho a un programa semestral de dos minutos. En periodo electoral, la ley prevé la distribución entre los partidos tanto de dos franjas diarias (de lunes a sábado) en horarios fijos de 25 minutos cada una para transmisiones en radio y televisión (una en horario diurno y otra en horario nocturno) como de 30 minutos diarios para transmitir inserciones de 60 segundos entre las 8:00 y las 24:00 horas.

La nueva ley de partidos políticos del Perú no sólo ha hecho permanente su prerrogativa de acceso gratuito a los medios de comunicación (antes se limitaba al periodo de campaña) sino que ade-

más ha fijado criterios más claros y precisos para su distribución, aunque el acceso permanente, que es de cinco minutos mensuales, lo reserva exclusivamente a los partidos que cuentan con representación parlamentaria. Para el periodo electoral y específicamente para un lapso que comprende los días previos a la fecha marcada para la preclusión de los actos de campaña, ha adoptado el formato de fijar franjas electorales, como ya ocurre en Brasil y Chile, aunque con la importante diferencia de que la legislación peruana no prohíbe la contratación de publicidad adicional, como sí ocurre en los dos países del cono sur. La franja electoral estará comprendida entre las 19 y las 22 horas y tendrá una duración de 10 minutos durante los primeros 16 días de veinte minutos durante los siguientes nueve y de treinta minutos durante los últimos cuatro días de su vigencia.

En México, cada partido dispone de 15 minutos mensuales de manera permanente en las estaciones de radio y canales de televisión, que convencionalmente utilizan para transmitir tres programas de cinco minutos, así como del derecho a participar en un programa mensual de debate conjunto que tiene una duración de 30 minutos. Adicionalmente, la ley dispone que durante los periodos de campaña la autoridad les distribuya 250 horas en radio y 200 en televisión cuando ocurran elecciones presidenciales y legislativas (senadores y diputados) o la mitad de esos tiempos cuando sólo se trate de elecciones de diputados; así como hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos, que deben ser adquiridos por la propia autoridad electoral. En Colombia y Panamá, como recién se mencionó, la ley no determina condiciones o términos precisos para el acceso gratuito a los medios, pero faculta a la autoridad electoral (el Tribunal Electoral en Panamá y el Consejo Nacional Electoral en Colombia), para reglamentar lo conducente.

Tipo de medios

Brasil y México también tienen en común que la garantía de acceso comprende invariablemente tanto a los medios públicos u oficiales como a los privados o concesionados, lo que sin duda les ofrece a

los partidos (y candidatos) la posibilidad de un mayor alcance y cobertura nacional. Sin embargo, el régimen brasileño va mucho más lejos en términos de equidad y (supresión) de la eventual contención de la espiral ascendente en cuanto a los gastos de campaña al prohibir de manera permanente todo tipo de publicidad pagada en los medios de comunicación electrónica, es decir, los partidos (y candidatos) simplemente están impedidos legalmente de comprar tiempos y espacios en los medios de comunicación masiva para cualquier fin promocional o propagandístico, por lo que sus actividades de divulgación y proselitismo deben limitarse a los tiempos y espacios gratuitos que les concede el Estado (como se ha indicado, sólo en Chile se encuentran vigentes disposiciones análogas en lo que concierne a la prohibición de contratar tiempos comerciales).

En México, la garantía de acceso gratuito a los medios concesionados no sólo está respaldada por el empleo de los tiempos oficiales que le corresponden al Estado (para lo cual la autoridad electoral debe convenir un programa general de transmisiones con todos los partidos y concretar acuerdos con los concesionarios) sino que además la ley prevé, como se ha comentado, la asignación gratuita de tiempos adicionales durante los periodos de campaña, que deben ser adquiridos por la propia autoridad electoral. La nueva ley del Perú ha introducido una innovación interesante al limitar el acceso gratuito en periodos no electorales a los medios estatales y ampliarlo a los privados por un espacio de 29 días previos a la jornada electoral, previendo a tal efecto que el Estado compense a estos medios a través de una reducción proporcional en el pago de impuesto por el uso del espectro radioeléctrico y electromagnético. En Colombia y Panamá la garantía de acceso gratuito comprende única y exclusivamente los medios públicos u oficiales, con las implicaciones ya referidas.

Criterios de distribución de los tiempos gratuitos

Partiendo de que la garantía de acceso gratuito comprende tanto los tiempos ordinarios (que median entre una elección y otra) como los periodos de campaña es conveniente hacer notar que mientras en Colombia y Panamá se aplica exactamente el mismo criterio para la

distribución de los tiempos en ambos lapsos, en Brasil, México y Perú se prevé un criterio diferenciado para cada uno de ellos.

Panamá se distingue dentro de este grupo porque es el único país donde todos los tiempos se distribuyen de manera igualitaria entre los distintos partidos aunque, como se ha indicado, el acceso se restringe a los medios estatales. En Colombia, donde el acceso también se reduce a los medios públicos, tanto los tiempos ordinarios como los de campaña se reparten bajo un criterio mixto o de proporcionalidad atenuada: 40% de manera igualitaria y 60% de manera proporcional al número de escaños del que cada formación política dispone en la Cámara de Representantes.

En Brasil, por una parte, los tiempos ordinarios se distribuyen de manera igualitaria entre los partidos que cuentan con fracción parlamentaria (40 minutos semestrales para inserciones de 30 o 60 segundos y un programa semestral de 20 minutos) o los que carecen de ella (un programa semestral de dos minutos) y, por la otra, los de campaña bajo una fórmula mixta: un tercio tanto de las franjas diarias de 25 minutos como de los 30 minutos para inserciones de 60 segundos de manera igualitaria entre todos los partidos, y los otros dos tercios de esos tiempos de manera proporcional al número de escaños con que cada fuerza política cuente en la Cámara de Diputados.

En México, el acceso permanente (15 minutos mensuales) es igualitario para todos los partidos, mientras que los tiempos adicionales durante los periodos de campaña (horas de transmisión y promocionales de 20 segundos) se distribuyen conforme a una fórmula mixta análoga a la del FPD: 30% de manera igualitaria y 70% proporcional a la votación en la elección precedente para diputados. Existe un régimen especial para la asignación de tiempos adicionales de campaña a los partidos con nuevo registro: a cada uno se le asigna un tiempo equivalente a 4% del total.

Finalmente, en Perú los tiempos en el periodo que media entre las elecciones generales se distribuye de manera igualitaria entre los partidos que cuentan con representación en el Congreso: cinco minutos por igual y únicamente en medios estatales. Para efectos de los 29 días que comprende la franja electoral en periodos de campa-

ña, 50% de los tiempos se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos políticos que hayan postulado candidatos y el otro 50% en forma proporcional a la representación con que cuenta cada uno de ellos en el Congreso.

Países donde la garantía de acceso gratuito se limita a los periodos electorales

A estas alturas parece conveniente incorporar tanto para efectos del examen de este tema en particular como de otros relacionados con las regulaciones que rigen las actividades de campaña, el indicador referido a la duración legalmente sancionada de los periodos de campaña electoral. En este sentido, en el cuadro 8 se muestran los registros para todos los países considerados en este estudio, en el cual se puede advertir fácilmente que los rangos de duración legalmente prescritos oscilan entre un máximo de casi 170 días (México para la elección presidencial) y un mínimo de 75 días (Nicaragua).

Ahora bien, como se desprende de la segunda columna del cuadro 7 son nueve los países en que la garantía de acceso gratuito a los medios de comunicación se circunscribe a los periodos oficiales de campaña. Sin embargo, es importante empezar por precisar que, por una parte, mientras en cinco de estos países esa garantía se extiende formalmente a lo largo de todo el periodo de campaña (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay), en los otros cuatro queda legalmente acotada a una porción determinada de ese periodo: en Argentina, Bolivia y Chile sólo comprende los 30 días previos al cierre del periodo de campaña y en Paraguay únicamente los 10 días previos al cierre de campañas.

Por otra parte vale la pena destacar que mientras en cuatro de estos nueve países (Chile, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) la ley prevé en términos más o menos explícitos y precisos los tiempos o espacios gratuitos que han de distribirse entre los contendientes políticos, en los otros cinco (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala y República Dominicana) prevalece cierto nivel de indeterminación por la falta de regulaciones expresas.

En Chile los medios deben destinar una franja diaria de 30 minutos de su programación para la transmisión de propaganda político-electoral durante los periodos de campaña cuando se verifique algún tipo de elección nacional (presidencial o legislativa) o un referéndum y 40 minutos cuando se trate de elecciones presidenciales y legislativas concurrentes. Además, como se destacó líneas atrás, al igual que en Brasil, está vedada la posibilidad de que los contendientes políticos compren tiempos en los medios para la difusión de propaganda política y electoral.

En Nicaragua la ley prescribe que los canales de televisión oficial destinen 30 minutos diarios y las radioemisoras 45 minutos diarios para la transmisión de propaganda electoral gratuita. Como ya no existen canales de televisión oficiales, la garantía queda reducida a la radio oficial que, al igual que en otros países de la región, es de cobertura y alcance muy limitados. En Paraguay los medios están obligados a destinar 3% de sus tiempos diarios a la transmisión de propaganda electoral gratuita, aunque esta exigencia, como ya se ha visto, se reduce exclusivamente a los 10 días previos al cierre de las campañas.

En Uruguay la garantía de acceso gratuito se refiere exclusivamente a los candidatos presidenciales de los partidos que cuentan con representación parlamentaria. Por una parte, disponen de un espacio de cinco minutos al inicio de las campañas y de otro de 15 minutos al final de ellas para presentar un mensaje (los cuales se transmiten en días hábiles consecutivos) y, por la otra, de dos minutos diarios para publicidad durante horarios centrales y a lo largo de todo el periodo de campaña.

Bajo la otra lógica, la de disposiciones más genéricas o menos precisas, en el caso argentino la ley se limita a prescribir que, a propósito de las garantías de acceso gratuito a los medios durante el periodo de campaña, corresponde al Ministerio del Interior determinar la cantidad y duración de los espacios, lo que evidentemente introduce un factor de incertidumbre y eventual discrecionalidad del Ejecutivo para dar cumplimiento a esta prerrogativa. En Bolivia, aunque la ley precisa que la garantía debe comprender los 60 días previos a la jornada y los espacios (igualitarios) deben asignarse por

sorteo, es omisa respecto a la cuantía de los tiempos o espacios que se le deben otorgar a lo largo de este periodo o diariamente a cada uno de los partidos políticos.

En El Salvador la ley también se limita a facultar a la autoridad electoral (Tribunal Supremo Electoral) para reglamentar lo relativo a los términos y condiciones de acceso gratuito de los partidos a los medios electrónicos. Con la reforma aprobada en el 2004, la legislación guatemalteca dispone que, durante todo el proceso electoral, el tiempo que legalmente le corresponde al Estado en los medios de comunicación queda a disposición de la autoridad electoral, quien debe distribuir dos tercios del total entre los partidos políticos, sin entrar en mayores precisiones. Antes de la reforma la ley estipulaba que los partidos dispusieran de 30 minutos semanales. En este orden de ideas, el caso de República Dominicana es el más extremo, pues a una previsión legal de acceso gratuito a los medios de comunicación estatales un tanto genérica y ambigua, se suma el hecho que la autoridad electoral (Junta Central Electoral) no ha tomado ninguna iniciativa para su reglamentación. El resultado: se trata de una disposición legal sin implicaciones concretas.

Tipo de medios

Como lo muestra la tercera columna del cuadro 7, mientras que en cuatro países (Argentina, Chile, Guatemala y Paraguay) la garantía de acceso gratuito a los medios electrónicos durante los periodos de campaña comprende todos los medios de señal abierta (públicos y/o privados), en los otros cinco países (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay) se limita a los medios estatales u oficiales.

Ya se ha mencionado que en Argentina el acceso está condicionado a las determinaciones que, a propósito de la cantidad y duración de los espacios, adopte el Ministerio del Interior en ocasión de cada proceso electoral. En Chile las franjas son obligatorias para todos los medios de señal abierta y, además, está prohibida la contratación de publicidad o tiempos comerciales. En Guatemala la reforma de 2004 extendió la garantía a todos los medios, puesto

que la disposición precedente lo limitaba a los estatales aunque el país ya no contaba con televisión oficial. En Paraguay es obligatorio para todos los medios privados (no existe televisión pública u oficial) destinar 3% de sus espacios diarios a propaganda electoral gratuita, pero sólo durante los 10 días previos al cierre de las campañas.

Es interesante hacer notar que en ninguno de estos casos existen disposiciones referentes a los horarios en que se deben programar las transmisiones gratuitas, cuestión especialmente relevante en el caso de los medios privados, más aún de la televisión, donde suelen cotizarse mucho mejor los horarios de mayor audiencia y es fácil imaginar la natural reticencia que pueden tener los propietarios o concesionarios para ceder espacios gratuitos durante los horarios preferenciales, lo que fácilmente puede generar o recrear un círculo perverso entre propaganda electoral y audiencia, más allá de los esfuerzos que se puedan desplegar para atacar este problema más o menos generalizado. De los seis países donde el acceso se reduce a los medios estatales, ya se mencionó que en Guatemala y Nicaragua la fiebre privatizadora que en los últimos años imperó en casi toda la región provocó que desaparecieran (por venta o cierre) los canales oficiales de televisión y que en República Dominicana carecen de implicaciones prácticas porque no han sido tuteladas y reglamentadas por la autoridad electoral.

Criterios de distribución de los tiempos gratuitos

Al observar la cuarta columna del cuadro 7, lo primero que llama la atención es el hecho de que en la mayoría de este grupo de países (con la excepción parcial de Chile, el caso de Guatemala en que las nuevas disposiciones legales estaban pendientes de reglamentación y la obligada exclusión de República Dominicana por los argumentos referidos) los tiempos o espacios gratuitos se distribuyan de manera paritaria entre todos los contendientes (partidos, coaliciones o candidatos, según corresponda). *A priori* se podría afirmar que este hecho comporta importantes implicaciones en términos de garantías de equidad en la competencia electoral al colocar, de entrada, a todas las

Cuadro núm. 8
Duración del periodo de campañas

País	Duración	Inicio / conclusión
Argentina	Menos de 90 días	Convocatoria tres meses antes / 48 horas antes de la jornada
Bolivia	Menos de 150 días	Convocatoria 150 días antes / 48 horas antes de la jornada
Brasil	Alrededor de 90 días	A partir del 5 de julio del año electoral / 48 horas antes de jornada
Chile	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes / 48 horas antes de jornada
Colombia	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes / 24 horas antes de la jornada
Costa Rica	Alrededor de 105 días	Convocatoria 1 de octubre del año previo / 48 horas antes de la jornada
Ecuador	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes / La convocatoria determina conclusión
El Salvador	Menos de 120 días para presidente y de 90 para diputados	Convocatoria 120 ó 90 días antes / 72 horas antes de la jornada
Guatemala	Menos de 120 días para presidente y de 90 para diputados	Convocatoria 120 ó 90 días antes / 36 horas antes de la jornada
Honduras	Menos de 180 días	Convocatoria 180 días antes / 120 horas antes de la jornada
México	Alrededor de 170 días para presidente y menos de 90 para legisladores	4 días después de cierre de registro / 72 horas antes de la jornada
Nicaragua	75 días	Convocatoria de la autoridad electoral / 72 horas antes de la jornada
Panamá	Menos de 120 días	Decreto de la autoridad electoral / 24 horas antes de la jornada
Paraguay	120 días	Convocatoria 122 días antes/ 48 horas antes de la jornada
Perú	Entre 150 y 120 días	-
Puerto Rico	No predeterminado	Convocatoria de la autoridad electoral / 48 horas antes de la jornada
República Dominicana	Menos de 90 días	Proclama 90 días antes / 24 horas antes de la jornada
Uruguay	Menos de 120 días	Inscripción de candidaturas / 72 horas antes de la jornada
Venezuela	Menos de 120 días	Convocatoria / 48 horas antes de la jornada

fuerzas políticas en condiciones de igualdad a propósito de un factor clave para las estrategias de campaña y los esfuerzos de captación del voto. Sin embargo, es necesario recordar que las potenciales bondades de las disposiciones legales en esta materia deben ponderarse a la luz de la presencia e interrelación de otros factores susceptibles de amortiguar e incluso de contrarrestar su impacto.

En el caso de Chile, que constituye la parcial excepción a este patrón general de distribución de los espacios, las franjas se repar-

ten de manera igualitaria entre los partidos para efectos de la elección presidencial, pero de manera proporcional a la votación si se trata de elecciones legislativas. En Guatemala si bien las disposiciones legales derivadas de la reforma de abril de 2004 no especifican el criterio de distribución de los tiempos gratuitos, seguramente sería incorporado en la reglamentación de la norma que al cierre de este estudio aún no se emitía, aunque la normatividad precedente disponía su distribución igualitaria entre los contendientes políticos.