

# SISTEMAS DE CONTROL



## Y FISCALIZACIÓN

---

---

No es necesario ir muy lejos con este argumento: de muy poco sirve contar con disposiciones para tratar de controlar (y transparentar, de ser el caso) el origen, manejo y destino de los fondos que se utilizan para financiar a las organizaciones políticas y las campañas electorales y por supuesto con disposiciones que tengan como propósito procurar condiciones de equidad en la contienda, si se carece de un adecuado sistema de control y fiscalización que permita revisar y validar los reportes o informes financieros presentados así como identificar, investigar y, en su caso, sancionar eventuales irregularidades. Si de lo que se trata es de evitar que en la interrelación entre dinero y elecciones se produzca o reproduzca una combinación nociva y perversa entre elevados principios e ideales democráticos y prácticas sórdidas e ilícitas no hay duda de que es casi obligado que exista una fuerte dosis de coherencia entre las regulaciones y exigencias legales y los dispositivos de control y sanción para asegurar su cumplimiento.

No deja de ser un tanto paradójico, aunque no por ello carente de explicación, que muchos de los países que cuentan con un largo expediente democrático y que ofrecen garantías de financiamiento público directo o regulan incluso otras fuentes de financiamiento político-electoral, carezcan de sistemas efectivos de control y fiscalización, es decir, que haya países en los cuales el financiamiento de los partidos y las elecciones está sujeto a ciertas regulaciones, pero no a un proceso más o menos riguroso de rendición de cuentas y control.

Ya se ha argumentado que América Latina ha sido una región tradicionalmente ajena a una cultura y prácticas de rendición de cuen-

tas, especialmente en lo que concierne al financiamiento político-electoral, o que se trata de un nudo problemático muy complejo y elusivo. Empero, ninguno de estos argumentos busca abogar en favor de un trato indulgente de esta problemática. Por el contrario, busca poner de manifiesto las dificultades que enfrenta la adopción de regulaciones en esta materia y llamar la atención sobre el hecho de que la cuestionada credibilidad y la frágil institucionalidad democrática de muchos países de la región son especialmente sensibles a los problemas y escándalos que puede desencadenar la natural pero muy compleja y elusiva confluencia entre dinero y política. De ahí la importancia de irle cerrando el paso a potenciales irregularidades y prácticas corruptas o a los problemas de impunidad, a través de un sistema integral y articulado de control y fiscalización sobre el financiamiento político-electoral.

Así, con el doble propósito de ofrecer un panorama general sobre las principales características que presentan los sistemas de control y fiscalización en los 19 países sujetos a examen y de establecer un marco de referencia a partir del cual sea posible evaluar sus atributos y capacidades reales, en este estudio se propone una tipología preliminar para su clasificación a partir de la presencia de cinco indicadores básicos: *a)* la obligación legal de los partidos de llevar un registro documental de sus finanzas y rendir informes periódicos; *b)* la obligación legal de partidos (y candidatos) de llevar una contabilidad detallada y específica de sus ingresos y gastos de campaña y rendir informes de ello; *c)* el rango de atribuciones de que dispone la autoridad o autoridades encargadas del control

financiero; *d*) la publicidad de los informes financieros y de las resoluciones del órgano de control y; *e*) el régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento de la normatividad existente.

La articulación y complementariedad de estos cinco indicadores, así sea bajo su simple configuración formal, no deja de ser ya un indicador consistente sobre los atributos, capacidades y potencialidades formales de los distintos sistemas de control y fiscalización, de ese grado de coherencia que debe existir entre regulaciones legales y mecanismos de control y sanción para asegurar su efectivo cumplimiento. Bajo esta línea de argumentación es importante destacar que para los efectos taxonómicos delineados en este estudio se han tomado en cuenta básicamente los registros formales referidos a esos cinco requisitos o indicadores básicos, es decir, la existencia de disposiciones o mandatos legales expresos para cada uno ellos y no precisamente sus atributos o capacidades reales, en el entendido de que la determinación y evaluación de estos últimos requiere de un conjunto de herramientas analíticas y elementos contextuales cuyo tratamiento excede los alcances de este estudio.

En otros términos, los indicadores y la tipología aquí sugeridas no sólo asumen las limitaciones derivadas de un bosquejo predominante (aunque no estrictamente) formal sino que además, y por lo mismo, sólo aspiran a delinear una carta de navegación que aliente y sirva como referente para que otros estudios analicen y valoren con mayor rigor y profundidad la compleja cuestión de los atributos y capacidades reales de los distintos sistemas de control y fiscalización, sea de manera casuística o en clave comparada. Con todo, la tipología aquí ensayada no pasa enteramente por alto el hecho (y en alguna medida se hace cargo de él) que determinados aspectos del entorno político-institucional de cada país le pueden terminar por imponer ciertos condicionamientos al efectivo cumplimiento de algunas prescripciones o garantías formales en esta materia. Por ejemplo, no hay duda que una composición partidista de la autoridad electoral, en tanto instancia responsable o concurrente del proceso de control y fiscalización, puede afectar la fluidez de los procesos de toma de decisión en esta materia, al menos

en comparación con instancias de control independientes o no partidizadas.

Sobre esta base, el primer indicador de esta serie, la obligación de los partidos de llevar una contabilidad permanente de sus ingresos y egresos y de rendir informes periódicos a la autoridad, da cuenta de la evidente intencionalidad de la legislación electoral por someter a control las finanzas de las organizaciones políticas y constituye el eje a partir del cual se puede estructurar un sistema integral de control y fiscalización, siempre y cuando la exigencia comprenda tanto los fondos de origen público (de ser el caso) como los de origen privado. Una insuficiencia que muestran algunos de los sistemas es el de limitar o concentrar el proceso de rendición de cuentas, sea el de finanzas partidistas o de campaña, en los fondos de origen público.

Si hay un momento que condense la natural y compleja relación entre dinero y política y los muy diversos y problemáticos nudos que se pueden desarrollar entre ellos, no hay duda que es el de las campañas electorales. De ahí que al extender las exigencias relativas al registro y rendición de cuentas a las finanzas de campaña y otorgarles un tratamiento diferenciado respecto a los ingresos y gastos ordinarios, el proceso de control y fiscalización no sólo se amplía y refina, sino que se atiende el espacio vital de la contienda político electoral. Nuevamente, el óptimo de esta exigencia de rendición de cuentas tiene que ver con el control y fiscalización de los fondos de origen público y privado.

Si la existencia de normas que obliguen a los partidos –y, en su caso, a los candidatos– a llevar registro y rendir informes de sus ingresos y egresos constituye el soporte indispensable para estructurar un sistema de control y fiscalización, no hay duda que su principal detonante es el rango de atribuciones (y de capacidades operativas) de que este investida la autoridad encargada de efectuar ese control. En este sentido, para integrar los registros relativos a cada país se considero – y cuando fue necesario, se interpretó– la normatividad relativa a la naturaleza y alcances de las atribuciones del o los organismos encargados de las funciones de control o fiscalización. Sobre esta base se distingue, *grossa modo*, entre atribuciones amplias y limitadas.

Se entiende que las atribuciones son limitadas cuando la ley o la evidencia disponible indican que el papel de la autoridad se reduce a recibir y, de ser el caso, aprobar los informes presentados, pero carece de facultades formales o capacidades reales para revisar y auditar, sea de manera directa (mediante un órgano interno especializado) o indirecta (a través de una empresa o firma calificada) los informes presentados y, en su caso, investigar y aclarar presuntas inconsistencias o irregularidades, es decir, cuando las atribuciones de control son básicamente formales o simbólicas. Por el contrario, cuando se satisfacen o reúnen estos últimos requisitos se entiende que las atribuciones son amplias. Más allá del carácter ilustrativo y del relativo margen de discrecionalidad en la determinación de estos criterios, se reivindica la necesidad de efectuar un análisis situacional más riguroso de cada caso en lo particular para determinar con toda precisión el rango de las atribuciones formales y capacidades reales de la autoridad de cada país.

En este sentido y considerando la importancia que tiene allanar cualquier obstáculo que dificulte llevar hasta sus últimas consecuencias un proceso riguroso y exhaustivo de investigación para esclarecer y, en su caso, sancionar cualquier denuncia o evidencia de transgresiones a la ley en materia de financiamiento, vale la pena destacar que hay dos países (Brasil y Ecuador) en donde la legislación contempla expresamente la posibilidad de remoción del secreto bancario. En Brasil tanto el Tribunal Superior Electoral como los tribunales regionales en la materia pueden llegar a determinar el cese del secreto bancario en relación a las cuentas de los partidos políticos a fin de esclarecer hechos vinculados a cualquier denuncia debidamente fundada. En Ecuador, al facultar al Tribunal Supremo Electoral y a los tribunales provinciales correspondientes para requerir a cualquier organismo público o privado depositario de información los datos necesarios para ejercer sus funciones de control, la ley determina que ninguna información puede ser negada argumentando sigilo, reserva bancaria o cualquier otra restricción. Aunque no hay disposiciones legales expresas en este sentido, también hay precedente de sentencias judiciales a propósito de la remoción del se-

creto bancario para indagar denuncias concretas sobre transgresiones a las normas sobre financiamiento en México y Costa Rica.

El cuarto indicador no se refiere solamente a disposiciones estrictamente formales o simbólicas relativas a la publicidad de los informes financieros presentados por los partidos y candidatos o a las resoluciones que emitan las autoridades competentes, como puede ser su publicación en un boletín oficial o un diario de circulación nacional, lo que muy difícilmente los hace de un auténtico dominio público. Más bien, se refiere a la existencia de disposiciones que garanticen la posibilidad de que esa información esté efectivamente a disposición y al alcance de los públicos interesados a través de fuentes de fácil acceso.

Desde luego, en el proceso de rendición de cuentas a propósito del origen y monto de las contribuciones a partidos y campañas es posible y pertinente distinguir claramente entre las normas sobre revelación de la identidad de los contribuyentes o donantes y el monto de sus aportaciones; y las relativas a la publicidad de esa información. Por lo tanto, el simple hecho de que los partidos y candidatos deban rendir informes financieros a una autoridad, por precisos o detallados que sean en lo concerniente al origen y monto de las contribuciones, si bien abona a favor del principio de transparencia sin agotarlo; no implica lo mismo ni puede interpretarse como una exigencia o mecanismo de publicidad de esa información, en la medida que en la opinión pública no este en condiciones de acceder o conocer esa información, es decir, en la medida en que no exista una prescripción expresa en ese sentido.

Bajo esta tesitura, las normas sobre la revelación de la identidad de los contribuyentes y el monto de sus atribuciones satisfacen un principio de transparencia para efectos del proceso de control y fiscalización, pero no necesariamente significan la trascendencia pública de esa información. Bien visto el asunto, con las prescripciones expresas sobre publicidad se contribuye al logro de distintos objetivos. De una parte, al logro de objetivos relativos al control y la fiscalización propiamente tales, sobre todo si el sistema de publicidad abre la posibilidad de que la autoridad reciba (e investigue) even-

tuales denuncias, debidamente fundadas, sobre inconsistencias o irregularidades en la información reportada.

De la otra, le garantizan al elector su derecho a estar debidamente informado –si así lo pretende– sobre un tema que, al menos en una buena cantidad de países, es entendido y reconocido como de evidente interés y trascendencia de carácter público. Por consiguiente, le permiten saber cual es el origen (identidad y montos) de los fondos de los distintos partidos y candidatos, que fuerzas, grupos o personas constituyen sus fuentes de soporte o patrocinio y como invierte o gasta los recursos a su disposición. De así estimarlo, el elector puede ponderar esta información al momento de decidir el sentido de sus preferencias electorales.

Aunque usualmente las normas sobre publicidad (y, en general, los sistemas de rendición de cuentas) operan *a posteriori*, es decir, después de efectuada la elección, por lo que algunos de sus potenciales beneficios se ven atenuados por esta situación; Brasil y Argentina cuentan con regulaciones que disponen la presentación de informes sobre ingresos y gastos de campaña con antelación a la jornada electoral y que, desde esta perspectiva, no sólo establecen un importante precedente en la región, sino que también abren una ruta cuyos efectos o implicaciones prácticas puede ser interesante explorar.

El quinto y último de los indicadores básicos hace referencia a la existencia de un régimen específico de sanciones por concepto de violación a las disposiciones en materia de financiamiento y fiscalización y, en su caso, el repertorio de sanciones, que puede ir desde simples amonestaciones o reconvenciones hasta la cancelación del registro, pero que suele tener como medida más común la imposición de multas pecuniarias. No se pasa por alto la máxima de que un buen régimen de sanciones (apropiado en el sentido de oportuno y a la altura de las exigencias) debe coronar a un buen sistema de control y fiscalización, pero también se advierte que al tratar de expresar esta máxima en sanciones concretas, se adentro uno en un terreno fértil para el debate y el disenso. En último análisis queda el resabio de saber si las sanciones pecuniarias son la justa media para

castigar transgresiones a principios vertebrales de la contienda político electoral; si el descargo de una multa resarce o compensa realmente la trasgresión a ciertas normas de transparencia, legalidad o equidad de la competencia, o hasta qué punto se puede o se debe llegar para sancionar faltas graves o reiteradas. Por el otro lado, la insistencia en el argumento de que la ausencia de un régimen efectivo de sanciones (por vacíos o insuficiencias de la ley o por debilidad para imponerlas) es terreno fértil para seguir abonando las percepciones (y la cultura) de impunidad.

En virtud de que más allá de las particularidades de cada caso, la presencia e interrelación de este conjunto de cinco indicadores predica sobre los atributos formales y las potencialidades de los distintos sistemas de control y fiscalización, se ha estimado conveniente agrupar a los 19 países en función de los requisitos que cumple cada uno de ellos, lo que da como resultado la configuración de cuatro categorías que aluden al grado en que cada sistema satisface y exhibe ese conjunto de indicadores en su concepción y diseño y, en cierta medida y así sea de manera preliminar, a su nivel de congruencia con las regulaciones vigentes en materia de financiamiento. Las cuatro categorías son: integrales, intermedios, laxos y desregulados.

Aunque la denominación sugiere el alcance de cada uno de los sistemas, es pertinente poner de relieve el hecho de que entre las dos primeras categorías media una mayor cercanía o afinidad que entre el segundo y los dos últimos. En este sentido, es importante volver a insistir que el tratamiento de las variables y registros que se consignan tiene que ver esencialmente con su previsión dentro del marco legal vigente y su potencialidad para contribuir al logro de los objetivos previstos (en este caso, al control y fiscalización sobre el origen, manejo y aplicación de los recursos a disposición de los partidos y candidatos), pero no necesariamente con sus niveles de desempeño u operación real, propósito que, como se ha argumentado ya, requiere un examen casuístico más detallado que excede los alcances de este estudio.

Antes de pasar al tratamiento específico de cada una de esas cuatro categorías de sistemas y tal como se resume en el cuadro 18, cabe

**Cuadro núm. 18**  
**Características básicas del régimen de control y fiscalización**

Países	Finanzas partidistas	Gastos de campaña	Atribuciones autoridad	Sanciones por incumplimiento	Publicidad
Argentina	Informe y revisión anual	x	Amplias	x	x
Bolivia	Informe y revisión anual	Sólo si reciben subsidio público	Amplias	x	x
Brasil	Informe y revisión anual	x	Amplias	x	x
Chile	Revisión por lo menos una vez al año		Amplias	-	-
Colombia	Informe y revisión anual	x	Limitadas	x	x
Costa Rica	Informes trimestrales de contribuciones y mensuales durante proceso electoral	-	Limitadas	-	-
Ecuador	Informe y revisión anual del subsidio público	x	Amplias	x	x
El Salvador	-	-	-	-	-
Guatemala	Sujetas a revisión permanente	x	Amplias	x	-
Honduras	Informe y revisión anual	x	Limitadas	x	x
México	Informe y revisión anual	x	Amplias	x	x
Nicaragua	Publicación anual de estados financieros	-	Limitadas	x	-
Panamá	Tribunal Electoral facultad para fiscalizar manejo de fondos públicos	-	Limitadas	-	-
Paraguay	Informe y revisión anual	x	Limitadas	x	-
Perú	Informe y revisión anual	-	Limitadas	x	-
Puerto Rico	Informes trimestrales	Informes periódicos desde el año previo	Amplias	x	-
República Dominicana	Un informe previo y otro posterior a cada proceso electoral	-	Limitadas	-	-
Uruguay	-	-	-	-	-
Venezuela	x	x	Amplias	x	-

mencionar que es un conjunto de cinco países el que reúne, en principio, los cinco indicadores identificados como fundamentales para estructurar un sistema integral de control y fiscalización: Argentina, Brasil, Chile, México y Puerto Rico. A la segunda categoría corresponderían otros siete países: Bolivia, Colombia, Ecuador Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, aunque su incorporación

en ésta se justifica por razones distintas, e incluso –al menos dos países: Perú y República Dominicana– oscilarían en la zona limítrofe con la tercera categoría. A ésta correspondería otro grupo de cinco países: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, que si bien muestran algunos rasgos genéricos en común, también exhiben algunos rasgos distintivos relevantes y sus carencias o insuficiencias se

ubicar en distintos ámbitos, como se advertirá más adelante. En la cuarta categoría sólo aparecen dos países, El Salvador y Uruguay, caracterizados por la virtual inexistencia de todo sistema de control y fiscalización del financiamiento político electoral.

Ahora bien, toda vez que la eventual presencia y articulación de los cinco indicadores básicos constituye el criterio que se ha utilizado para definir cada una de las categorías de los sistemas de control y fiscalización, se ha estimado que la mejor forma de mostrar los atributos y justificar la ubicación taxonómica que se ha dado a cada uno de ellos consiste precisamente en presentar en conjunto y de manera consecutiva los registros relativos a cada país modificando un tanto la forma en que se han tratado los temas anteriores. Es conveniente insistir que el hecho de que un sistema se ubique bajo alguna de las categorías establecidas no necesariamente predica sobre sus capacidades operativas reales. Esencialmente sugiere que reúne (o carece de) determinados atributos formales y de las potencialidades o posibilidades de control y fiscalización sobre las finanzas partidistas y de campaña que ellos entrañan.

### SISTEMAS INTEGRALES DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN

Es un conjunto de cinco países en el que están presentes, con un mayor o menor grado de suficiencia, los cinco requisitos definidos como primordiales para estructurar un sistema integral de rendición de cuentas, control y fiscalización, publicidad y sanción de eventuales irregularidades o trasgresión de las normas en materia de financiamiento político electoral: Argentina, Brasil, Chile, México y Puerto Rico. Como se ha anticipado, es consecuente con esta lógica taxonómica el hecho de que en este grupo de países existan importantes regulaciones (y restricciones) sobre las fuentes y los montos de financiamiento, así como límites a los gastos de campaña. Empero, como se ha argumentado, determinar y evaluar con precisión el nivel de articulación y la capacidad real de cada uno de estos sistemas para asegurar el efectivo cumplimiento de las disposiciones excede los alcances de este estudio. El esbozo de las principales caracte-

terísticas de cada uno de ellos busca, en todo caso, alentar y facilitar esa tarea.

El sistema de control y fiscalización de Argentina (que alude al nivel federal) fue ajustado y reforzado para adquirir su fisonomía actual, como resultado de la ley de financiamiento aprobada en mayo de 2002. Por consiguiente, enfrentó apenas su primera prueba con motivo de las elecciones presidenciales de mayo de 2003. Este sistema de control sólo tiene que ver con las elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) y tiene como referente básico a los jueces federales con competencia electoral al nivel de distrito y a la Cámara Nacional Electoral (CNE). A juzgar por los indicios preliminares, su primera experiencia concreta no satisfizo muchas de las expectativas cifradas en su desempeño y resultados, por lo que cabe prever un debate y nuevas definiciones para reforzar los mecanismos de control.

En el caso de Brasil, el primer soporte sólido para estructurar el sistema de control y fiscalización vigente hoy en día lo estableció la ley de partidos políticos de 1995. El sistema se reforzó a partir de las regulaciones consagradas en la primera ley electoral general (aplicable a todas las elecciones) y permanente (anteriormente se adoptaba una nueva legislación para cada proceso), promulgada en septiembre de 1997. Además, en ocasión de cada proceso electoral y en ejercicio de sus atribuciones, el TSE suele emitir un reglamento detallado para la recaudación y aplicación de recursos en las campañas electorales y la correspondiente rendición de cuentas. Aunque la justicia electoral enfrenta algunas dificultades legales y técnicas para cumplir cabalmente con sus funciones de control y fiscalización, al brasileño se le precia como uno de los sistemas más efectivos de la región.

Con la ley sobre financiamiento aprobada en mayo de 2003, Chile ha dado un salto cualitativo en términos de la obligación de rendición de cuentas y la fiscalización de las finanzas de partidos y campañas. Hasta entonces era uno de los sistemas de financiamiento político electoral más desregulados en la región. En la nueva ley está presente el conjunto de los componentes necesarios para articular un sistema

integral de control y fiscalización, de ahí su inclusión bajo esta categoría. Sin embargo, habrá que esperar a ver como se estructura y opera en la práctica para evaluar sus atributos y capacidades reales.

En México, una reforma constitucional y legal de 1993 introdujo por vez primera un sistema de control y fiscalización sobre las finanzas partidistas y los gastos de campaña al nivel federal, el cual se reforzó de manera significativa con una serie de nuevas reformas que se adoptaron en 1996, destacando en especial la creación de una comisión especializada permanente con importantes atribuciones en esta materia en el Instituto Federal Electoral (autoridad administrativa). Sobre esa base se ha logrado estructurar un sistema cada vez más riguroso y efectivo de rendición de cuentas, control y fiscalización, que ha permitido identificar y sancionar diversas irregularidades. El hecho de que las resoluciones y sanciones en materia de financiamiento y fiscalización del IFE puedan ser impugnadas y revisadas por una autoridad distinta, el Tribunal Federal Electoral (autoridad jurisdiccional) le ha conferido mayor solidez y solvencia al proceso de control legal en esta materia.

Si bien Puerto Rico ha contado de tiempo atrás con un sistema permanente de rendición de cuentas, que se torna especialmente acucioso en lo que concierne a las contribuciones y gastos para efectos electorales, los principales problemas que enfrentaban las funciones de control y fiscalización derivaban de la sujeción de los procesos de toma de decisiones al carácter predominantemente partidista del organismo electoral (Comisión Estatal de Elecciones) y de sus limitadas atribuciones e instrumentos para llevarlas a cabo. Estas insuficiencias han sido atendidas, en muy buena medida, con las reformas legales aprobadas recién en abril de 2003, mediante las cuales se le han conferido al presidente de la Comisión, de manera exclusiva, las atribuciones para atender, investigar y resolver todos los asuntos relativos al financiamiento político electoral y se ha dispuesto la creación de una oficina especializada de auditoría electoral con amplias e importantes atribuciones en la materia. Se prevé la operación de este nuevo esquema para efectos de las elecciones generales de noviembre de 2004.

A continuación un esbozo de las principales características de los sistemas de control y fiscalización de estos cinco países, considerando los cinco indicadores seleccionados.

## Argentina

### *1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos*

Los partidos están obligados a llevar contabilidad detallada de todos los ingresos y egresos, precisando su origen y destino, la fecha de operación, y el nombre y domicilio de las personas involucradas, a través de la instancia que determine su carta orgánica. Para el manejo de sus recursos, deben abrir una cuenta bancaria única en cada distrito y nombrar un tesorero titular y un suplente. Las cuentas y los tesoreros deben ser registrados ante el juez federal correspondiente, la CNE y la Auditoría General de la Nación (AGN). Los órganos nacionales deben abrir esa cuenta única en el distrito de fundación del partido. La documentación y respaldo de todas las operaciones financieras debe conservarse durante 10 años.

Dentro de los 60 días siguientes al cierre de cada ejercicio deben presentar ante el juez federal correspondiente el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio, certificados por el Presidente y el tesorero del partido y por un contador público certificado en el distrito, y poner a disposición de la justicia electoral (juez de distrito y CNE) y de la AGN la documentación de respaldo. El informe debe incluir una lista completa de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos. Finalmente es turnado por el juez federal a la AGN para que un lapso de 30 días hábiles emita un dictamen de evaluación.

### *2. Informes financieros de campañas*

Al inicio de las campañas, los partidos y alianzas deben designar un responsable financiero y otro político por cada distrito y comunicar sus designaciones al juez federal, a la CNE y la AGN. Todos los gastos de campaña deben documentarse a través de una “constancia de operación”, en la que deben indicarse la identificación tribu-

taria del partido y de la persona beneficiaria, el importe de la operación, el número de factura y el número de cheque destinado al pago.

El presidente y el tesorero del partido, así como los responsables financiero y político de la campaña están obligados a presentar, de manera conjunta y ante el juez federal competente, dos informes detallados de ingresos y gastos de campaña. El primero lo deben presentar 10 días antes de la jornada electoral, con indicación del origen, monto y destino de los aportes públicos y privados recibidos, así como de los previstos hasta el cierre de la campaña. El segundo y final, lo deben presentar 60 días después de la elección.

### *3. Órgano de control y atribuciones*

El control externo de la actividad económica y financiera de los partidos y las campañas está a cargo de la AGN, sin perjuicio de la intervención de la justicia electoral. Ambas autoridades pueden solicitar a cualquier persona la documentación relacionada con gastos realizados por partidos y candidatos. La AGN está facultada para controlar, auditar y dar publicidad a todo lo relativo al financiamiento público y privado de partidos. Puede establecer requisitos o formalidades para la presentación de los informes, balances y demás documentación contable.

Los jueces federales reciben los informes anuales y de campaña y los turnan a la AGN, quien los controla, audita y dictamina. Al recibir los dictámenes de la AGN, los deben turnar al Ministerio Público. Si hay observaciones o reclamos de la AGN, del Ministerio Público o del público en general, los jueces de distrito deben resolver y, en su caso, aplicar las sanciones conducentes.

### *4. Publicidad*

Dentro de los plazos previstos para su presentación y dictamen, los partidos, los responsables de campaña, el Ministerio del Interior y la AGN deben facilitar la consulta en internet de todos los informes anuales y de campaña. Deben informar a través de los medios de comunicación las direcciones de los sitios donde puede encontrarse la información. Cualquier ciudadano puede solicitar copia de los

informes presentados ante la justicia electoral y la AGN, así como de la documentación de respaldo e informes de la auditoría. Ninguna solicitud requiere expresión de causa, sólo cubrir el costo de las copias.

### *5. Régimen de sanciones*

Existe un amplio catálogo de sanciones por violación a las normas sobre financiamiento y rendición de cuentas, entre las que destacan las relativas a la utilización de cuentas bancarias distintas a las ordenadas por la ley, a la trasgresión de los límites de gastos o a las restricciones sobre el origen y monto de las contribuciones. Por ejemplo, en caso de que los partidos reciban o depositen fondos en cuentas distintas a las ordenadas y registradas conforme a la ley pierden el derecho de recibir financiamiento público ordinario por un plazo de uno a cuatro años o para actividades de campaña para una o dos elecciones, dependiendo del tipo o destino de los ingresos de que se trate. Además, al presidente o tesorero del partido que autorice o consienta la utilización de cuentas distintas a las ordenadas, se le puede inhabilitar por entre seis meses y 10 años en el ejercicio de sus derechos a elegir, ser elegido y ocupar cargos públicos o partidistas.

En general, el incumplimiento de cualquier disposición relativa al control del financiamiento comporta automáticamente la suspensión del pago de cualquier aporte público. A tal efecto, la justicia electoral y la AGN deben notificar cualquier incumplimiento al Ministerio del Interior para suspender la ministración respectiva.

## **Brasil**

### *1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos*

Los partidos deben llevar registro documental, al nivel nacional, estatal y municipal, sobre el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos. La documentación de soporte debe conservarse por cinco años.

Están obligados a presentar ante la justicia electoral un balance contable de cada ejercicio anual concluido hasta el 30 de abril del

año siguiente. El balance del órgano nacional debe presentarse ante el Tribunal Superior Electoral, el de los órganos partidistas estatales ante el respectivo Tribunal Regional Electoral y de los municipales ante el juez electoral correspondiente.

### *2. Informes financieros de campañas*

Dentro de los 10 días siguientes a la postulación de sus candidatos, los partidos deben integrar comités financieros con la finalidad de recabar fondos y aplicarlos a sus campañas. Se debe constituir un comité para cada una de las elecciones para las que un partido presente candidato propio, pudiendo reunirse en un solo comité las atribuciones relativas a las elecciones de una determinada circunscripción. En el caso de elección presidencial es obligatoria la creación de un comité nacional y facultativa la de comités estatales. Los comités se deben registrar hasta cinco días después de su integración ante la autoridad de la justicia electoral correspondiente.

Es obligatorio para los partidos y candidatos abrir una cuenta bancaria específica para registrar todos los movimientos financieros de campaña. Cada candidato debe llevar directamente, o por medio de un representante la administración financiera de su campaña, utilizando los recursos recaudados por su comité, los derivados del fondo partidista (integrado sobre la base del subsidio estatal), recursos propios y donaciones de personas físicas o jurídicas. El candidato es el único responsable de la veracidad de los informes financieros y contables de su campaña. Las donaciones y contribuciones para campañas sólo pueden efectuarse a partir de la fecha de registro de los comités financieros.

En año electoral, los comités o, en su caso, los propios candidatos deben presentar ante la justicia electoral balances mensuales durante los cuatro meses anteriores y los dos posteriores a la elección. En todo caso, los balances deben contener una descripción detallada de sus ingresos y gastos, precisando el monto y el destino de los recursos procedentes del fondo partidista; el origen y valor de las contribuciones y donaciones, y la especificación y comprobación de los propiamente electorales. Los ba-

lances deben ir acompañados de un resumen de cuentas bancarias, transacciones y relación de cheques recibidos, precisando, número, valor y emisor.

En su caso, es responsabilidad de los comités verificar la información presentada por los candidatos, consolidar cifras y presentar ante la justicia electoral el conjunto de informes de los candidatos y del propio comité, hasta 30 días después de las elecciones. La documentación debe conservarse hasta 180 días después de la presentación de los balances.

### *3. Órgano de control y atribuciones*

Sólo la justicia electoral ejerce funciones de control y fiscalización sobre los balances financieros anuales y los informes financieros de campañas de partidos y candidatos, debiendo asegurarse que los partidos cumplan con la obligación de constituir comités y designar responsables para manejar recursos financieros de campañas que determinen las responsabilidades de dirigentes y comités para responder civil y penalmente por cualquier irregularidad; que lleven registro contable con respaldo documental que compruebe la entrada y salida de dinero o de bienes recibidos y aplicados; que cumplan con la obligación de conservar la documentación de soporte por al menos cinco años y con la obligación de rendir cuentas al cierre de las campañas.

Para realizar los exámenes necesarios a los informes de finanzas de campaña, la justicia electoral puede solicitar el apoyo del Tribunal de Cuentas de la Unión o de los tribunales de los estados. En vista de cualquier denuncia fundamentada, incluidas las de los delegados de otros partidos, el Tribunal Superior y los regionales deben examinar los informes presentados y sancionar cualquier acto que viole prescripciones legales o estatutarias, pudiendo inclusive determinar, como ya se ha comentado, el cese del secreto bancario para las cuentas de los partidos a fin de esclarecer hechos vinculados a la denuncia. En todo caso, la justicia electoral puede determinar las gestiones necesarias y complementarias para investigar cualquier irregularidad en las cuentas de los órganos de dirección partidista o sus candida-

tos e investigar, en cualquier momento, lo relativo a la aplicación de los recursos del fondo partidario.

#### 4. *Publicidad*

Si bien en materia de publicidad la ley adopta un enfoque muy limitado y únicamente obliga a la justicia electoral a publicar en el diario oficial los balances financieros presentados por los partidos políticos, lo cierto es que en el sitio en internet del Tribunal Superior Electoral se incluye una sección en la que se pueden consultar los informes financieros presentados por los comités de campaña y los candidatos que contendieron en las elecciones generales de 2002, lo que sin duda establece saludable y promisorio precedente en esta materia: [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br).

#### 5. *Régimen de sanciones*

Existe un amplio catálogo de sanciones referidas expresamente a violaciones a las disposiciones sobre financiamiento y fiscalización. Así, constatada la violación a normas legales o estatutarias, la justicia electoral puede imponer a un partido, entre otras, las siguientes sanciones: suspensión de los aportes del fondo partidario en caso de que no esté precisado o esclarecido el origen de recursos y hasta que el asunto se haya resuelto; suspensión de la participación en el fondo por un año en caso de recibir contribuciones de origen prohibido; suspensión de dos años a participar en el fondo y una multa equivalente al valor del excedente, en caso de haber rebasado los límites fijados a las contribuciones.

Además, la falta de presentación de cuentas o su desaprobación total o parcial implica la suspensión de nuevos aportes del fondo partidario y está sujeta a responsabilidades penales, que pueden provocar la cancelación del registro legal de un partido. En todo caso, el TSE puede determinar la cancelación del registro legal y de los estatutos del partido al que se le haya comprobado recibir recursos financieros del extranjero, estar subordinado a entidades o gobiernos extranjeros o no rendir cuentas ante la justicia electoral.

## Chile

#### 1. *Registro de finanzas y rendición de informes periódicos*

Como resultado de las nuevas disposiciones legales, los partidos deben informar mensualmente a la autoridad electoral de carácter administrativo (Servicio Electoral), las contribuciones y donaciones recibidas fuera del periodo electoral, las cuales tienen en todo caso carácter público y deben precisar, por lo tanto, la identidad de donante. Además, conforme a las disposiciones preexistentes, los partidos deben practicar un balance anual y remitir un ejemplar al Director del Servicio Electoral (DSE), quien puede requerir aclaraciones y rechazarlos si no se ajustan a las anotaciones de libros o contiene errores u omisiones manifiestas. En su balance anual, los partidos que hayan efectuado gastos electorales deben incluir su monto total, el origen de los ingresos y el gasto electoral realizado por cada candidato.

#### 2. *Informes financieros de campañas*

Durante los periodos electorales, los tesoreros de los partidos ejercen el cargo de administrador electoral general y les corresponde llevar contabilidad simplificada de ingresos y gastos electorales del partido conservar documentación y comprobantes de soporte así como remitir al DSE los informes requeridos. Todos los administradores cesan del cargo 90 días después de la presentación de cuentas de campaña, a menos que estén pendientes de aprobación. Además, todo candidato presidencial o legislativo debe nombrar un administrador general que ejerza funciones de control sobre sus ingresos y gastos; puede haber un mismo administrador para varios candidatos, pero en todo caso su nombramiento se debe efectuar ante el DSE al momento de declarar la candidatura. Entre sus obligaciones se encuentran la de llevar contabilidad simplificada de ingresos y gastos, conservar la documentación y comprobantes de aportes privados, y remitir al administrador general del partido la información y documentación necesaria 10 días después de la elección.

Dentro de los 30 días siguientes a la elección, los administradores generales deben presentar al DSE una cuenta general de ingre-

sos y gastos electorales del partido, así como una cuenta general de ingresos y gastos de la totalidad de los candidatos inscritos; las cuentas deben precisar el origen de la totalidad de ingresos y el destino de todos los gastos.

### *3. Órgano de control y atribuciones*

El DSE es el responsable de conocer y pronunciarse, en primera instancia, sobre las cuentas generales de ingresos y egresos, dentro de los 30 días posteriores a su recepción, teniendo atribuciones para prorrogar este plazo por una sola vez y hasta por otros 15 días, después de los cuales las cuentas se entienden como aprobadas. Si el DSE establece la existencia de gastos no declarados, le corresponde determinar su cuantía. En caso de observaciones puede requerir a los administradores aclaraciones y correcciones, a las que deben responder en un lapso de 15 días. Tiene facultad de requerir, mediante oficio, información a organismos públicos para aclarar antecedentes de cuentas.

El DSE puede rechazar las cuentas que no se ajuste a la documentación soporte o contengan errores u omisiones graves. Su resolución debe darse mediante carta certificada y puede imponer sanciones equivalentes al doble de los gastos rechazados o no justificados. Sus resoluciones sobre infracciones a los límites de gastos o la aplicación de multas se pueden reclamar ante el Tribunal Calificador de Elecciones, el cual dispone de 10 días para resolver de manera inapelable. Si el DSE advierte indicios de delito en la presentación de cuentas debe efectuar denuncia o querrela ante tribunales.

### *4. Publicidad*

Las disposiciones en materia de publicidad son relativamente ambiguas, a pesar de lo cual perfilan la posibilidad de que los informes financieros, sobre todo de campaña, que es donde el régimen de control y fiscalización pone mayor acento, puedan ser realmente de dominio público o al menor estar al alcance de los públicos interesados. De acuerdo con la ley, las cuentas presentadas ante el DSE

deben ser públicas y cualquier persona puede obtener copia de ellas cubriendo el importe correspondiente, aunque previene que durante el examen de las cuentas el DSE debe velar porque el ejercicio de ese derecho sea compatible con sus actividades.

### *5. Régimen de sanciones*

Desde un punto de vista administrativo, esencialmente se prevén sanciones de tipo pecuniario por violaciones a las normas sobre financiamiento y rendición de cuentas, aplicables tanto a los particulares o entidades que hayan hecho aportaciones indebidas, como a los partidos o candidatos implicados. Por ejemplo, al partido o candidato que infrinja los límites al gasto electoral, se le sancionará con una multa equivalente al doble del exceso si no supera 30% del tope, con el triple si lo excede entre 30 y 50% y con el quintuple si lo excede en más de 50%, por supuesto, sin perjuicio de los delitos penales imputables. También se prevén procedimientos disciplinarios en contra de los funcionarios de la administración del estado implicados en violaciones a estas normas.

## **México**

### *1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos*

Los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación ante la autoridad electoral de un informe anual sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento. Este informe debe presentarse dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte y debe detallar los ingresos totales y gastos ordinarios que se hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

### *2. Informes financieros de campañas*

Los partidos políticos también deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado, un informe financiero especificando

los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

### *3. Órgano de control y atribuciones*

La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de una comisión especializada y permanente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la cual tiene entre sus atribuciones las de: elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes; revisar los informes presentados; ordenar la práctica de auditorías y ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes; informar al Consejo General sobre las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones política y, en su caso, sobre las sanciones que a su juicio procedan.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado. Adicionalmente, dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Tanto los partidos como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General.

### *4. Publicidad*

La ley dispone que el Consejo General del IFE acuerde los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública de los dictámenes y resoluciones formulados por la Comisión de Fiscalización y aprobados por el propio Consejo a propósito de los informes financieros presentados por los partidos políticos.

Si bien este mandato se venía cumpliendo puntualmente a través de distintas acciones de publicidad y difusión, con el ánimo de contribuir a una mayor transparencia y publicidad de la información y decisiones relativas a la rendición de cuentas, el Consejo General acordó no sólo que los dictámenes y resoluciones de las autoridades electorales federales (el IFE y el Tribunal Electoral) relacionados con los informes financieros de los partidos políticos se incluyan y puedan ser consultados de manera permanente en la página en internet del Instituto, sino que también se incluyan en ese medio los informes financieros presentados anualmente por los partidos políticos, refiriendo en especial las aportaciones efectuadas por sus militantes y simpatizantes.

Desde junio de 2002 esta información se encuentra disponible y puede ser consultada libremente por todos los interesados en la página del IFE en internet ([www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)), donde existe una sección titulada expresamente “Información sobre las finanzas de los partidos políticos”.

### *5. Régimen de sanciones*

La legislación electoral tipifica con toda precisión el tipo de faltas administrativas en que puede incurrir un partido o agrupación política nacional y faculta al Consejo General del IFE para fijar la sanción correspondiente, tomando en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta. Al efecto, se prevén cinco tipos de sanciones: multas de 50 a cinco mil días de salario mínimo; reducción de hasta 50% de las aportaciones del financiamiento público que les corresponda a los partidos y por el periodo que, en su caso, señale la resolución; supresión total de la entrega de ministraciones del financiamiento que les corresponda y también por el periodo que, en su caso, seña-

le la resolución; suspensión del registro como partido o agrupación política y; cancelación del registro como partido o agrupación política.

Es importante hacer notar que la propia ley dispone que las tres últimas de entre estas sanciones sólo pueden imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático y que en caso de reincidencia el Consejo General debe aplicar una sanción más severa. En todo caso, las resoluciones del Consejo General pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## Puerto Rico

### 1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos

Por una parte, todo partido con derecho a participar del fondo electoral (subsidio público directo) debe llevar una contabilidad completa y detallada de cualquier gasto efectuado con cargo al fondo y rendir a la comisión del Secretario de Hacienda un informe detallado y debidamente juramentado cada tres meses. El Secretario de Hacienda no autoriza ningún desembolso con cargo al fondo hasta recibir estos informes.

De la otra, cada partido, candidato, persona o grupo político independiente y comité de acción política debe llevar contabilidad completa y detallada de toda contribución recibida dentro o fuera de Puerto Rico y de todo gasto efectuado sin cargo al fondo electoral y rendir informe bajo juramento cada tres meses, detallando contribuciones y gastos e incluyendo identificación de los contribuyentes.

### 2. Informes financieros de campañas

A partir del 1 de septiembre del año anterior al de las elecciones generales (que invariablemente se realizan los primeros días de noviembre del año que corresponda) los partidos, candidatos, personas o grupos políticos independientes y comités de acción política deben rendir el informe financiero mensualmente y desde el 1 de octubre hasta el 31 de diciembre del año electoral lo deben presen-

tar quincenalmente. El informe que cubra las transacciones posteriores al 1 de enero se vuelve a presentar trimestralmente.

### 3. Órgano de control y atribuciones

Las reformas legales de abril de 2003 fortalecieron el proceso de control y fiscalización de las finanzas partidistas y de campaña. En primer lugar, se le han conferido de manera exclusiva al presidente de la Comisión Estatal de Elecciones (y no al órgano colegiado de carácter partidista) las atribuciones para atender, investigar y resolver todos los asuntos relativos a contribuciones y gastos de partidos, comités políticos, candidatos, grupos independientes y comités de acción política. Sobre esta base, se ha dispuesto la creación de la oficina del auditor electoral con la función fundamental de fiscalizar el financiamiento de las campañas políticas de partidos y candidatos, para lo cual esta investida de la responsabilidad de examinar y auditar los informes y la contabilidad de los ingresos y gastos requeridos por la ley, incluyendo los de agencias y medios de difusión que presten servicios publicitarios. En la realización de sus auditorías, el auditor electoral puede examinar las cuentas bancarias de partidos, candidatos y comités de acción política.

### 4. Publicidad

Si bien la legislación no contiene disposiciones expresas relativas a la publicidad de los informes financieros, salvo la de obligar al auditor electoral a publicar los resultados de sus auditorías dentro de los cinco días siguientes a su conclusión, lo cierto es que en el sitio en internet de la Comisión Estatal de Elecciones se pueden encontrar los informes de ingresos y gastos de campaña presentados por los partidos y candidatos que contendieron en las elecciones generales de 2000: [www.ccepur.net](http://www.ccepur.net), pulsar la liga a “elecciones 2000: informes de ingresos y gastos” en el menú de “información general”.

### 5. Régimen de sanciones

También con las recientes reformas legales, el presidente de la CEE ha sido investido de la facultad de imponer multas administrativas

por infracciones en los asuntos y controversias de su jurisdicción, que no estén tipificadas y penalizadas específicamente como delito electoral y que pueden ser por hasta un máximo de mil dólares a candidatos y aspirantes por una primer infracción y hasta un máximo de 2,500 por infracciones subsecuentes, y hasta por un máximo de 10 mil dólares a partidos, grupos independientes y comités de acción política por la primera infracción y de 25 mil dólares por las infracciones subsecuentes.

### **Sistemas intermedios de control y fiscalización**

Bajo esta categoría se agrupan ocho países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) en los que si bien la legislación contempla una serie de disposiciones en materia de rendición de cuentas, control y fiscalización del financiamiento político electoral y muestran cierta proclividad a atender las exigencias en esta materia, no llegan al punto de comprender los cinco requisitos o indicadores que se han definido como básicos para estructurar un sistema de regulación integral, que además resulte plenamente congruente con las regulaciones en materia de financiamiento. Las carencias o insuficiencias difieren, sin embargo, de un caso a otro.

En Bolivia, el sistema de rendición de cuentas, control y fiscalización es riguroso pero se concentra casi exclusivamente en el manejo y aplicación del subsidio público, a pesar de que existen importantes regulaciones y restricciones sobre las fuentes y montos del financiamiento privado. Además, no existen normas ni mecanismos de publicidad. En lo que concierne a Colombia, el problema primigenio es que no existen regulaciones sobre las fuentes de financiamiento y hasta la fecha la autoridad electoral tampoco ha hecho uso de sus atribuciones para poner topes a los montos de las contribuciones privadas. Por lo tanto, el sistema de control y fiscalización virtualmente se limita al financiamiento de carácter público, que habrá de incrementarse significativamente como resultado de las reformas constitucionales de junio de 2003. Eventualmente, la composi-

ción partidista del organismo electoral también puede afectar los procesos de toma de decisiones en esta materia. Las exigencias de publicidad son mínimas y el régimen de sanciones muy genérico. En el caso de Ecuador, a pesar de que se regulan las fuentes y montos del financiamiento privado y los gastos de campaña se limitan y sujetan a un rígido proceso de rendición de cuentas, las principales insuficiencias parecen radicar en que el control y fiscalización periódico de las finanzas partidistas se concentran en el subsidio público, y de que la autoridad electoral (también partidizada) no está investida de todas las atribuciones requeridas para el pleno ejercicio de sus responsabilidades.

Las recientes reformas electorales aprobadas en Guatemala (abril de 2004) y Honduras (marzo de 2004), han incorporado cambios significativos en materia de fiscalización y rendición de cuentas que si bien han representado un avance importante respecto a la situación precedente, en ambos los sistemas eran muy laxos, no llegaron al punto de configurar un esquema integral. Aunque hay cambios muy perceptibles en la situación de Guatemala, parecen estar marcados por cierta vaguedad o ambigüedad. Si bien se regulan por vez primera las fuentes de financiamiento político-electoral, se establecen límites a los gastos de campaña y se extiende las funciones de fiscalización al financiamiento privado, lo cierto es que aunque al momento de concluirse el presente estudio estaba pendiente la reglamentación de las nuevas disposiciones en materia de fiscalización, la propia autoridad había cuestionado la laxitud de las normas para controlar el financiamiento, en especial el relativo a las campañas. Además, no hay previsión alguna en materia de publicidad financiera. En Honduras parece haberse zanjado la brecha que mediaba entre las amplias regulaciones sobre financiamiento y la virtual carencia de un dispositivo para asegurar su cumplimiento. Aunque las nuevas regulaciones parecen cubrir todos los indicadores considerados, es manifiesta la falta de atribuciones precisas de la autoridad electoral para ejercer su función fiscalizadora. En ambos casos habrá que esperar a ver como se reglamentan, estructuran y operan los nuevos dispositivos para dimensionar sus alcances.

En Paraguay, como en Bolivia, existen regulaciones y restricciones expresas sobre las fuentes y montos del financiamiento privado pero el sistema de rendición de cuentas, control y fiscalización prácticamente se reduce al manejo y aplicación del subsidio público. No existen normas ni mecanismos de publicidad y el régimen de sanciones parece muy limitado. El caso peruano es especialmente elocuente de las dificultades para avanzar hacia un sistema más riguroso de fiscalización: a pesar de que con la ley de partidos aprobada en octubre de 2003 se introdujeron importantes innovaciones en lo que concierne al régimen de financiamiento (se introdujo por vez primera un mecanismo de financiamiento público directo; se volvió permanente la garantía de acceso gratuito a los medios de comunicación y se regularon las fuentes y montos de financiamiento privado), los progresos en cuanto a la rendición de cuentas fueron más bien modestos, es decir, no se aprecia una fuerte correlación entre los progresos en uno y otro campo. Aunque se ordena la creación de una unidad especializada para el control de las finanzas partidistas y se disponen una serie de sanciones expresas por trasgresiones a las normas sobre financiamiento, la ley no es muy explícita acerca de las atribuciones de la autoridad electoral en materia de fiscalización, ni se contempla una rendición de cuentas referida específicamente a los ingresos y gastos de campaña. Habrá que esperar a ver las aplicaciones e implicaciones concretas de esta nueva normatividad para determinar sus verdaderos alcances.

En el caso de República Dominicana, las principales insuficiencias parecen derivadas de las dificultades operativas de la autoridad electoral para ejercer las funciones de control y fiscalización, acentuadas por la virtual carencia de un régimen de sanciones que les otorgue respaldo. Tampoco existen normas ni mecanismos de publicidad sobre los informes financieros. Por último, la situación (y adscripción) de Venezuela están signadas por las implicaciones concretas de su aún inconcluso proceso de ajuste político y jurídico institucional en el ámbito electoral. La situación es simple y ambigua. De una lado, se mantiene vigente una legislación relativa a los procedimientos electo-

rales (Ley Orgánica del Sufragio) que satisface pocos de los requisitos para estructurar un sistema integral de control y fiscalización, por la otra recién se aprobó en noviembre de 2002 una nueva legislación sobre la autoridad electoral (Ley Orgánica del Poder Electoral), que amplía y refuerza las disposiciones y controles en esta materia, pero que aún no se concreta en una nueva estructura ni se ha reglamentado. De esa ambigüedad se deriva la decisión de ubicar a Venezuela bajo esta categoría, en el entendido de que de las resoluciones que finalmente se adopten dependerá su adscripción final.

## **Bolivia**

### *1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos*

Los aportes, donaciones o contribuciones a los partidos sólo pueden ser administrados por los órganos designados en sus estatutos. Los miembros de la dirección nacional y los encargados de la administración patrimonial son responsables en forma solidaria y mancomunada del manejo de los bienes y recursos ante autoridades judiciales y administrativas, sin perjuicio de responsabilidad penal. En la administración de sus finanzas, los partidos deben aplicar las normas contables generalmente aceptadas y las que establece la Corte Nacional Electoral (CNE).

Deben presentar anualmente ante la CNE sus estados financieros de gestión auditados por firma calificada y contratada de acuerdo con el reglamento de contratación de firmas de auditoría independiente emitido por la Contraloría General de la República.

### *2. Informes financieros de campañas*

Únicamente los partidos que hayan recibido financiamiento estatal están obligados a presentar informes financieros de campaña dentro de los 120 días posteriores a la elección y de acuerdo con las normas fijadas por la CNE. En este sentido, lo usual es que todas las organizaciones políticas se acojan a ese beneficio, por lo que en la práctica la exigencia de rendición de cuentas se extiende a todas ellas.

### *3. Órgano de control y atribuciones*

La CNE tiene competencia para fiscalizar la administración del patrimonio partidario, para lo cual puede requerir: información sobre los recursos recibidos por los partidos; sobre el uso del subsidio público, información calificada e independiente sobre sistemas de administración y control interno, así como estados financieros actualizados y debidamente autorizados por firma calificada. Además, tiene atribuciones para reglamentar los procedimientos de fiscalización.

### *4. Publicidad*

Las normas sobre publicidad se reducen a la obligación de la Corte Nacional Electoral de publicar en la gaceta oficial y en un diario de circulación nacional los balances presentados por los partidos y las correspondientes resoluciones aprobatorias.

### *5. Régimen de sanciones*

La contravención a las prohibiciones sobre origen y monto de las contribuciones se sanciona con la suspensión del financiamiento estatal por la gestión correspondiente. Si un partido no presenta oportunamente sus informes de gastos de campaña es apercibido y se le impone una multa equivalente a 1% del financiamiento estatal que le corresponda, otorgándole un nuevo plazo de 30 días. Si reincide, se considera infracción grave, lo que se sanciona con suspensión del financiamiento estatal así como del derecho a participar en las siguientes elecciones. Si se incumple con la obligación de llevar contabilidad de los movimientos económicos o de rendir cuenta documentada, también es infracción grave y se sanciona con la suspensión del financiamiento estatal.

## **Colombia**

### *1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos*

Los partidos, movimientos y organizaciones deben presentar un informe anual de ingresos y egresos antes del 31 de enero ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), así como un informe específi-

co sobre el destino y ejecución de los dineros públicos que le fueron asignados. En todo caso, los informes deben contener un desglose que incluya las contribuciones de miembros, las donaciones, los rendimientos de inversiones, los rendimientos netos de actos públicos, créditos, ayudas en especie valoradas a su precio comercial y dineros públicos. Se les debe anexar una lista de donaciones y créditos, indicando el nombre de la persona y el importe de las donaciones que superen la suma que, en su caso, fije el CNE. De hecho, la asignación del financiamiento público ordinario se efectúa una vez que se han revisado los informes anuales.

### *2. Informes financieros de campañas*

Los partidos, movimientos y organizaciones también están obligados a presentar ante el CNE informes detallados de ingresos y gastos de campaña dentro del mes siguiente a la elección. También en este caso, el reembolso por gastos electorales se realiza una vez que se ha entregado el informe respectivo. De hecho, los informes presentados que adolezcan de fallas que impidan su análisis o estén incompletos, se consideran no presentados para efectos de reposición y entrega de recursos. Además, cuando los gastos sobrepasen el equivalente a 30 salarios mínimos mensuales, los informes de campaña también deben ser suscritos por un contador público matriculado

### *3. Órgano de control y atribuciones*

Por una parte, el CNE tiene funciones expresas respecto a la dirección y administración del fondo estatal de financiamiento, entre ellas las de revisar los informes anuales y de campaña y fijar las políticas generales para su adecuado funcionamiento. Por la otra, para hacer cumplir la ley, sobre todo en lo relativo al cumplimiento de las disposiciones del estatuto básico de los partidos políticos y la aplicación de multas, puede constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras; citar personas para que rindan testimonio y presenten informes; así como emitir conceptos interpretando dis-

posiciones legales, que se entienden como aplicables al régimen de financiamiento y fiscalización.

#### 4. Publicidad

Si bien las disposiciones en esta materia se limitan a la obligación, imputable a los partidos, movimientos y candidatos, de publicar sus informes financieros en un diario de amplia circulación nacional después de que hayan sido revisados por el CNE, lo cierto es que en el sitio de internet de la autoridad encargada de organizar las elecciones se pueden consultar los informes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos al Congreso (senadores y representantes) en las elecciones de 2002: [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co), pulsar la liga a “fondos de campaña” en el menú “elecciones”.

#### 5. Régimen de sanciones

De acuerdo con la ley y sin que medien mayores precisiones, el CNE puede imponer sanciones por violaciones a las disposiciones en materia de financiamiento y fiscalización cuyo valor no puede ser inferior a dos millones ni superior a 20 millones de pesos, según la gravedad de la falta.

### Ecuador

#### I. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos

Es obligación del tesorero de cada partido llevar la contabilidad general, la cual debe ser firmada por contador federado, así como un libro de inventario pormenorizado de todos los bienes. Los documentos y comprobantes deben estar debidamente organizados, fechados y foliados y conservarse por cinco años. También debe llevar una cuenta por separada de las subvenciones otorgadas por el Estado y es su responsabilidad rendir anualmente un informe al TSE sobre el empleo del subsidio público.

#### 2. Informes financieros de campañas

En ocasión de cada proceso electoral, las organizaciones políticas deben notificar al Tribunal Supremo Electoral (TSE) la constitu-

ción, organización y estructura de su campaña, designando un responsable del manejo económico y notificándolo al momento de inscribir candidaturas. Los candidatos independientes tienen responsabilidad directa y personal en el manejo y rendición de cuentas sobre sus finanzas de campaña.

El responsable del manejo económico de campaña es el único facultado para suscribir contratos de publicidad y propaganda electoral. En todo caso, se deben abrir registros contables en los que deben constar obligatoriamente todos los aportes o contribuciones y gastos realizados. Las cuentas de campaña no están sujetas a sigilo bancario, ni tampoco las cuentas personales de los responsables del manejo económico de las campañas, en caso de que se inicie proceso de investigación por mal manejo de fondos. Noventa días después de las elecciones, el responsable debe liquidar los fondos de campaña, hacerlos del conocimiento y aprobación del candidato o partido y luego presentarlo a dictamen de la autoridad electoral.

Los informes ante la autoridad sobre rendición de cuentas deben contener y precisar monto de aportes recibidos, origen e identificación del donante y el destino de las sumas gastadas por rubro. Los remanentes se deben destinar a programas de orientación cívica. La contabilidad y los registros deben conservarse por cinco años después de que se juzguen. El TSE puede examinarlos en cualquier momento, pero una vez juzgados y emitido un pronunciamiento favorable sólo puede hacerlo en caso de que se interponga un recurso de revisión.

#### III. Órgano de control y atribuciones

El TSE ejerce todas las funciones de control en lo que concierne a la aplicación de la ley orgánica de control del gasto y propaganda electoral, es decir, sus funciones fiscalizadoras tienen como referente fundamental las finanzas de campaña y, de manera atenuada, las finanzas ordinarias de los partidos. A tal efecto dispone de una unidad especializada de control y propaganda electoral, creada a principios de 2002. Por lo tanto, por mandato legal ejerce potes-

tad privativa de control y juicio para realizar exámenes de cuentas en lo relativo a monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en campañas, sin que ello limite las funciones y atribuciones del servicio de rentas internas para la determinación de obligaciones tributarias.

Por otra parte, TSE puede revisar siempre que lo estime conveniente el registro de donaciones privadas a los partidos. Junto con los tribunales provinciales electorales, el TSE tiene la facultad de requerir a cualquier organismo o entidad pública o privada, depositarios de información, los datos que precisen para sus funciones de control. Ninguna información les puede ser negada argumentando sigilo, reserva bancaria o cualquier otra restricción. En este sentido, los tribunales provinciales examinan las cuentas y, si hay indicios de infracción, pueden disponer de auditorías especiales, cuyos gastos son cubiertos por el presunto infractor. Los tribunales provinciales deben dictar resolución en un plazo de 30 días y, en ese caso, son apelables ante el TSE.

#### *4. Publicidad*

La información relativa a la rendición de cuentas sobre el monto, origen y destino de los gastos electorales es pública, pero en el proceso de investigación y juicio, el TSE y los provinciales deben guardar reserva hasta que concluya la investigación y se emita la resolución correspondiente, sin perjuicio de la garantía constitucional de amparo.

#### *5. Régimen de sanciones*

Los donantes y destinatarios de las donaciones que violen las prohibiciones sobre origen y registro de las aportaciones están sujetos a una multa de por lo menos el doble de la contribución ilegal. El candidato que no reporte todos los gastos electorales puede ser descalificado del cargo para el que fue elegido, sobre todo si se comprueba recepción dolosa del narcotráfico y, si no fue elegido, se le inhabilita para ser candidato u ocupar cargo público por dos procesos electorales. Si el responsable de rendir cuentas por gastos de campaña no cumple con los plazos establecidos, puede ser sancionado con la pérdida de sus dere-

chos políticos por dos años y la irregularidad se reporta, en su caso, al partido. Si el partido también incumple, se le puede excluir del no siguiente proceso electoral. Sin embargo, las acciones para perseguir infracción prescriben al año. El importe de las multas ingresa al fondo partidario.

### **Guatemala**

#### *1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos*

Si bien entre las obligaciones de las organizaciones políticas figura la de someter sus libros y documentos a las revisiones que la autoridad electoral, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), considere necesarias en cualquier momento, lo cierto es que en rigor no hay un mandato expreso para que integren y presenten informes financieros periódicos. Los términos de esta función fiscalizadora habrán de depender de la reglamentación que se emita al respecto. En todo caso, hay que considerar que la ley dispone que las organizaciones políticas deben llevar un registro contable de las contribuciones que reciban y que ese registro tiene carácter público.

#### *2. Informes financieros de campañas*

Tampoco hay una disposición expresa que obligue a los partidos a preparar y entregar a la autoridad electoral informes financieros sobre los ingresos y gastos de campaña. Empero, hay que aclarar que la ley le confiere al TSE atribuciones para el control y fiscalización de las finanzas de campaña, por lo que los términos reales bajo los que se lleve a cabo las funciones fiscalizadoras dependerán de la reglamentación que se adopte al respecto.

#### *3. Órgano de control y atribuciones*

La ley parece categórica al disponer que corresponde al TSE el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña, pero una vez más será necesario conocer la reglamentación al respecto para tener una idea clara de su alcance.

*4. Publicidad*

Ni aún con la nueva normatividad existe algún tipo de disposición en este sentido.

*5. Régimen de sanciones*

La ley prevé que el incumplimiento de las normas relativas al financiamiento comporta la aplicación de sanciones administrativas o penales, así como a la eventual cancelación de la personalidad jurídica. De manera genérica, se contempla la imposición de multas, que pueden oscilar entre cien y mil quetzales, según la gravedad del hecho, cuando un partido incumpla alguna resolución o disposición escrita de la autoridad electoral, después de haber sido amonestado.

**Honduras**

*1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos*

Todas las aportaciones privadas en dinero o especie deben ser registradas en los libros de contabilidad de los partidos, pero las superiores a 120 salarios mínimos deben ser reportadas a la autoridad electoral. Los fondos de los partidos deben depositarse en instituciones del sistema bancario nacional, a su nombre y a la orden de las autoridades especificadas en sus estatutos. Los partidos deben establecer sistemas contables que permitan un control eficiente de sus operaciones, conservar la documentación de respaldo por cinco años y presentar a la autoridad electoral informes de ingresos y egresos que detallen el origen y destino de los recursos de cada ejercicio fiscal anual debidamente auditados.

*2. Informes financieros de campañas*

También se exige que los partidos políticos y candidatos presenten ante la autoridad electoral informes de ingresos y egresos de campaña debidamente auditados.

*3. Órgano de control y atribuciones*

Aunque distintas normas obligan a los partidos políticos a rendir informes financieros a la autoridad electoral y predicen sobre la exis-

tencia de un sistema de fiscalización y control, lo cierto es que no existe un mandato que faculte específicamente a la autoridad electoral, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), para asumir y ejercer esas atribuciones.

*4. Publicidad*

La ley determina que TSE debe publicar con carácter obligatorio los estados financieros anuales de las organizaciones políticas en un medio escrito de circulación nacional.

*5. Régimen de sanciones*

De manera puntual, la ley prevé sanciones por incumplimiento a las distintas disposiciones relacionadas con el financiamiento y la rendición de cuentas, que casi en todos los casos consisten en multas. Por ejemplo, en caso de que se reciba una aportación de fuentes prohibidas, se sanciona con una multa por el doble del monto de la contribución. En caso de realizar propaganda fuera de los plazos establecidos, la multa puede ser por entre 100 y 500 salarios mínimos. En el caso de que un funcionario contravenga la prohibición de usar medios estatales para fines de propaganda electoral, además de una multa de 20 a 100 salarios mínimos, procede su destitución.

**Paraguay**

*1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos*

Los partidos deben llevar registros contables de todos sus ingresos, tanto ordinarios como extraordinarios y sean en efectivo, bienes o especie, con indicación de la fecha en que se produjo la aportación, su origen y el nombre del receptor. También deben llevar registro detallado de sus egresos. Además, los tribunales partidistas deben controlar los gastos en que incurren los candidatos y movimientos en las elecciones internas, así como el origen de sus fondos. Todos los fondos de los partidos y movimientos deben depositarse en bancos o entidades financieras del país y administrarse conforme a las previsiones de los estatutos partidistas.

Los partidos deben efectuar un balance contable anual y remitirlo, junto con un cuadro demostrativo de ingresos y egresos, al Tribunal Superior Electoral, dentro de los cuatro meses posteriores al cierre del ejercicio.

### *2. Informes financieros de campañas*

Para establecer los debidos controles por parte de la autoridad electoral, los partidos están obligados a designar un administrador de campaña (quien puede nombrar subadministradores locales) y a abrir cuentas en bancos donde se deben depositar todas las aportaciones, con indicación de las personas autorizadas a manejarlas. Los funciones de los administradores de campaña se equiparan a las de funcionarios públicos que manejan fondos del Estado. Los administradores deben llevar contabilidad ordenada y detallada de los fondos recibidos, así como del destino de sus egresos.

Dentro de los 60 días siguientes a las elecciones, los administradores de campaña deben elevar al TSE un informe documentado de todos sus ingresos y gastos.

### *3. Órgano de control y atribuciones*

El Tribunal Superior Electoral puede exigir en cualquier momento la presentación de todas las informaciones referidas al manejo de fondos electorales.

### *4. Publicidad*

No existen disposiciones expresas sobre la publicidad de los informes financieros ordinarios o de campaña.

### *5. Régimen de sanciones*

El régimen de sanciones es relativamente limitado. Básicamente se prevé que los administradores de campaña que falseen las cuentas o se apropien de fondos destinados a partidos o campañas están sujetos a penas por peculado y que se impongan multas pecuniarias al partido que acepte contribuciones prohibidas y a quien las efectué. También se disponen multas de mil jornales al

medio de comunicación que altere tarifas durante los periodos de campaña.

## **Perú**

### *1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos*

De acuerdo con la ley, la recepción y el gasto de todos los fondos es competencia exclusiva de la tesorería del partido, para lo cual deben abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas necesarias al efecto. Además, los partidos políticos deben prever un sistema de control interno que garantice la adecuada contabilidad y utilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos.

Sobre esta base, los partidos están obligados a presentar ante una unidad especializada de nueva creación (la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios) dependiente del organismo nacional responsable de organizar las elecciones (Oficina Nacional de Procesos Electorales), un informe financiero anual dentro de los seis meses siguientes al cierre del ejercicio respectivo. Además, la unidad especializada de control esta facultada para requerirles a los partidos que presenten una relación pormenorizada de las aportaciones privadas permitidas por la ley, cuando así lo estime pertinente.

### *2. Informes financieros de campañas*

Aunque es dable suponer que los en los informes financieros anuales correspondientes a años electorales se incluirá la información relativa a ingresos y gastos de campaña (una vez que la autoridad electoral ejerza sus atribuciones reglamentarias), lo cierto es que la ley no contiene ninguna disposición expresa y específica en este sentido.

### *3. Órgano de control y atribuciones*

Conforme a lo dispuesto por la nueva legislación, la verificación y el control externos de la actividad económica y financiera de los parti-

dos políticos habrá de corresponder exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, cuya creación está prevista dentro del año siguiente a la aprobación de la propia ley (antes de octubre de 2004). Esta gerencia conocerá de los informes financieros de los partidos y dispondrá de un lapso de ocho meses a partir de su recepción para pronunciarse sobre su regularidad y adecuación a las disposiciones legales aplicables.

#### 4. Publicidad

No se contemplan disposiciones legales expresas en esta materia.

#### 5. Régimen de sanciones

El Jefe de la ONPE está facultada para imponer las sanciones previstas por trasgresión a las disposiciones en materia de financiamiento y rendición de cuentas: cuando un partido incumpla con la presentación de su informe financiero anual la sanción aplicable consiste en la suspensión del derecho a recibir subsidio público directo; en caso de comprobarse la recepción de ingresos de fuentes prohibidas o de haber omitido o adulterado deliberadamente información relativa a la contabilidad anual, corresponde una multa no menor a 10 y no mayor a 50 veces el monto de la contribución recibida, omitida o adulterada; si se acreditan aportaciones anónimas o contribuciones individuales por encima de los límites establecidos, la multa aplicable no puede ser menor a 10 ni mayor a 30 veces al monto de la aportación respectiva. En todo caso, las sanciones pueden ser impugnadas ante la autoridad jurisdiccional en materia electoral (Jurado Nacional de Elecciones).

### República Dominicana

#### 1. Registro de finanzas y rendición de informes periódicos

Aunque en rigor, los partidos no están obligados a rendir informes periódicos de sus finanzas, por mandato legal deben crear un sistema contable en el que reflejen todos sus movimientos de ingresos y

egresos, el cual puede ser auditado por la autoridad electoral (Junta Central Electoral) en cualquier momento, lo que le confiere cierta permanencia a las atribuciones de control y fiscalización. En el mismo sentido abona la disposición que obliga a los partidos a presentar ante la JCE, en ocasión de cada proceso electoral y a más tardar 60 días antes de su celebración, una relación pormenorizada de sus ingresos y gastos desde la última elección.

#### 2. Informes financieros de campañas

A más tardar tres meses después de cada elección, los partidos deben enviar a la JCE informes pormenorizados de sus ingresos y egresos con objeto de establecer que sus fondos no provienen de fuentes que la ley prohíbe y que han sido invertidos en actos lícitos de organización, proselitismo y propaganda.

#### 3. Órgano de control y atribuciones

La JCE tiene facultades para examinar los documentos relativos a los ingresos y gastos de los partidos, por intermedio de auditores designados, así como para solicitar a la Contraloría General de la República que audite los registros contables en caso de que advierta alguna irregularidad. En relación con la prohibición de que los partidos reciban cualquier tipo de contribución o donación de entes estatales, salvo el subsidio legal, la JCE también tiene atribuciones para anular cualquier operación de la que tenga conocimiento e incautar provisionalmente o tomar cualquier medida cautelar con el auxilio de la fuerza pública respecto a cualquier bien o para hacer cesar de inmediato cualquier uso indebido de los recursos y medios del Estado.

#### 4. Publicidad

No existen normas ni mecanismos para dar publicidad a los informes financieros.

#### 5. Régimen de sanciones

No se prevén sanciones específicas por violación a las normas sobre financiamiento y fiscalización.

## Venezuela

Ya se ha documentado la situación *sui generis* del caso venezolano, derivada en buena medida del aún inconcluso proceso de ajuste político y jurídico institucional. Las especificidades del sistema de control y fiscalización sobre las finanzas partidistas y de campaña no escapan a esta dinámica. Ocurre que si bien, por una parte, las disposiciones de la aún vigente Ley Orgánica del Sufragio (LOS) son muy genéricas o de plano omiten algunos de los elementos relevantes en esta materia; por la otra, las previsiones fundamentales de Ley Orgánica del Poder Electoral, que aún deben reglamentarse, sugieren una manifiesta disposición e intencionalidad de ampliar e intensificar los mecanismos de control y rendición de cuentas.

De ahí que frente a esta relativa ambigüedad, se haya decidido ubicar a Venezuela, al menos provisionalmente, bajo esta categoría, en el entendido de que su situación puede oscilar hacia alguna de las otras categorías, dependiendo de la forma en que finalmente se reglamente esta materia. Además, a diferencia del resto de los países, en que ha sido posible precisar las disposiciones específicas para cada una de las cinco variantes seleccionadas, en este caso sólo se hace referencia a las principales previsiones de los dos ordenamientos jurídicos señalados.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Sufragio, es obligación de los partidos llevar documentación contable en la que consten los ingresos y las inversiones de sus recursos. A tal efecto, deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) un libro diario, un libro mayor y un libro de inventario, los cuales deben conservarse por cinco años. Como resultado de su última reforma de 1998, esta misma ley prevé la creación de una oficina nacional de financiamiento de partidos políticos y campañas electorales como órgano encargado de los controles legales sobre el financiamiento de campañas, de las organizaciones políticas y sus candidatos, que operaría bajo la dirección y supervisión del CNE.

A su turno, la Ley Orgánica del Poder Electoral refiere entre las atribuciones de la CNE la de establecer las directrices vinculantes

en materia de financiamiento y publicidad político-electoral y aplicar sanciones cuando éstas no sean acatadas; la de determinar y regular todo lo relacionado con la financiación de las campañas electorales nacionales; la de velar por el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico en relación con el financiamiento de las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores, agrupaciones de ciudadanos y personas que se postulen por iniciativa propia y; la de velar por el cumplimiento de las disposiciones relativas al origen y manejo de los fondos de las organizaciones con fines políticos.

En la propia Ley Orgánica del Poder Electoral se prevé la existencia de una Comisión de Participación Política y Financiamiento y de una Oficina Nacional de Financiamiento como instancias adscritas y especializadas de la CNE. La primera tendría entre sus funciones la de investigar el origen y destino de los recursos económicos utilizados en las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos y de los candidatos postulados por iniciativa propia. La segunda, la de sustanciar las investigaciones que le delegue la Comisión sobre el origen y destino de los recursos económicos destinados a las campañas electorales y sobre el origen y destino de los gastos de los fondos de financiamiento de las organizaciones.

### SISTEMAS LAXOS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN

Bajo esta categoría se ubica un pequeño grupo de tres países que al margen de sus particularidades presentan dos rasgos en común. Primero, las exigencias de rendición de cuentas prácticamente se circunscriben al financiamiento público, aunque el grado de rigor del sistema de control y fiscalización también varía sensiblemente entre ellos. Pero en todo caso, y este es el otro denominador común, las atribuciones y capacidades del órgano de control son más bien limitadas cuando no virtualmente “simbólicas”, en los términos que este concepto se ha definido al inicio de esta sección, es decir, cuando la autoridad carece de facultades formales y/o de capacidades reales para ejercer funciones efectivas de con-

trol y fiscalización y, consecuentemente, para investigar, aclarar y, en su caso, sancionar presuntas irregularidades. De otra parte y en mayor o menor medida, los sistemas de control y fiscalización muestran ciertas carencias o insuficiencias en algunos de los otros requisitos e indicadores básicos.

El grupo es heterogéneo porque, por ejemplo, de un lado incluye a Costa Rica, donde además de existir una serie de regulaciones y restricciones a propósito del origen y monto del financiamiento privado, se ejerce un muy riguroso control sobre la comprobación de gastos de campaña para efectos de autorizar su reposición (subsidio estatal). Y, del otro lado, comprende a Guatemala y Panamá, donde el financiamiento privado no está sujeto a ninguna regulación y, por lo tanto, la eventual rendición de cuentas y su control sólo puede limitarse al subsidio público. El punto central del argumento sobre este conjunto de países es que, por distintas razones, no hay verdaderas funciones de control y fiscalización sobre el financiamiento de partidos y candidatos, salvo cuando es de origen público. A continuación se esbozan con cierto detalle las principales características de los sistemas existentes en estos tres países.

### **Costa Rica**

Si bien existen regulaciones sobre el origen y monto del financiamiento privado, en rigor la autoridad no ejerce ninguna función real de control y fiscalización que no tenga que ver con el subsidio estatal, a pesar de que en periodos no electorales el tesorero de cada partido está obligado a remitirle al Tribunal Supremo Electoral (TSE) una copia de su informe sobre el monto y origen de las contribuciones privadas, y de que entre la convocatoria y las elecciones debe prepararse y presentarse mensualmente ese mismo informe. Además, ocho meses antes de las elecciones y por medio de su directiva nacional, los partidos deben presentar al TSE un presupuesto donde incluyan posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales.

Por otra parte, las funciones de control y fiscalización del TSE tienen que ver esencialmente con la contabilidad y documentación

que deben rendir los partidos para efectos del reembolso de gastos electorales, las cuales efectúa a través de la Contraloría General de la República (CGR) y sobre la base de un reglamento muy detallado sobre el pago de los gastos de los partidos políticos. El rigor con que se aplica esta reglamentación ha propiciado que, como regla general, termine aprobándose a los partidos un desembolso (gastos comprobados) menor al contemplado presupuestalmente. Para estos efectos, a partir de la convocatoria y hasta la declaratoria de validez de la elección, los partidos están obligados a llevar la contabilidad de sus gastos conforme a la reglamentación emitida por el TSE y a presentarle las liquidaciones de los gastos susceptibles de reembolso al menos una vez al mes.

En cuanto al régimen de sanciones, la legislación únicamente refiere que cualquier trasgresión a las normas relativas a fuentes y límites de financiamiento está sujeta a una sanción de dos a seis años de prisión. A su vez, el reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos determina que el incumplimiento de sus disposiciones faculta al TSE para suspender el pago del financiamiento estatal o establecer cualquier otra medida o acción que corresponda. No existen disposiciones legales ni mecanismos específicos de publicidad sobre las finanzas partidistas y su control.

### **Nicaragua**

La legislación electoral nicaragüense incorpora ciertos mecanismos de control legal y de rendición de cuentas, pero en este caso es un esquema un tanto desarticulado de concurrencia entre distintas autoridades y, más aún, su virtual carencia de atribuciones expresas inhibe su capacidad para ejercer genuinas funciones de control y fiscalización sobre el financiamiento de partidos y campañas, que básicamente se circunscriben a la revisión de los gastos de campaña para efectos de autorización del aporte (reembolso) estatal correspondiente.

Los partidos políticos deben abrir cuentas especiales en bancos del Estado o en instituciones del sistema financiero nacional para depositar los aportes privados, que por su parte están sujetos a muy pocas restricciones. Debe haber una cuenta para aportes a centros

de formación política y otra para actividades de campaña. Sin embargo, los partidos no están obligados a rendir informes periódicos sobre sus ingresos y egresos, sino tan sólo a mantener la documentación respectiva al alcance y disposición de la Contraloría General de la República. A lo que sí están obligados es a rendir cuentas detalladas de sus gastos de campaña para efectos de recibir el reembolso estatal correspondiente. El control de estas cuentas es una atribución concurrente y poco precisa de la Contraloría General de la República (recepción y revisión), el Ministerio de Hacienda (liberación de los recursos) y del Consejo Supremo Electoral (imposición de sanciones).

En cuanto al régimen de sanciones, la ley prevé la fijación de una multa equivalente al doble de la donación o contribución ilícita a los partidos o alianzas que reciban contribuciones prohibidas, sin perjuicio de otras sanciones administrativas y penales. La misma sanción es aplicable a las personas jurídicas y naturales que efectúen aportaciones prohibidas, aunque para las naturales se prevé además su inhabilitación del derecho al voto activo y pasivo o para ejercer cargos públicos por entre dos y seis años. Por último, la ley también dispone que la documentación de las contribuciones privadas sea pública, aunque no se conoce que a la fecha se hayan puesto en práctica mecanismos concretos para dar cumplimiento a esta disposición.

### **Panamá**

En 1997, a la par de la adopción de un régimen de financiamiento público continuo, se facultó al Tribunal Electoral para ejercer funciones de fiscalización pero exclusivamente en lo concerniente a los fondos que les provee el Estado a los partidos políticos. Aunque sigue sin haber regulaciones sobre las fuentes de financiamiento distintas al subsidio público, no se han ampliado o fortalecido las funciones de control de la autoridad electoral, cabe destacar que la reforma electoral de diciembre de 2002 ha incorporado nuevas disposiciones que obligan a los partidos (y candidatos en lo conducente) a registrar las contribuciones que reciban para su operación y campañas, aunque esta información debe ser manejada de manera con-

fidencial por el Tribunal Electoral y utilizada solamente para determinar que no haya indicios de violaciones a la ley penal, en cuyo caso el Tribunal debe limitarse a turnar la información procedente al ministerio público o a las autoridades judiciales competentes.

### SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO NO REGULADOS

En El Salvador y Uruguay simple y sencillamente el financiamiento político electoral no está sujeto a ningún mecanismo de rendición de cuentas y fiscalización, a pesar de que ambos países cuentan con regímenes de financiamiento público directo. En otros términos, ni siquiera el manejo y destino del subsidio estatal es sometido a procedimiento alguno de revisión y control, lo que evidentemente se presta a proyectar todo tipo de dudas y especulaciones sobre el origen, montos y aplicaciones del financiamiento de partidos y campañas.

Desde luego, en ninguno de estos dos países existe algún tipo de regulación sobre el financiamiento privado, ni la autoridad electoral está investida de atribución alguna para ejercer funciones de control y fiscalización. Huelga decir que tampoco hay régimen de sanciones, ni norma alguna de publicidad.

En el país centroamericano, donde desde la década de 1980 el Estado subvenciona los gastos de campaña mediante un mecanismo de reembolso basado en el número de votos obtenidos, apenas en el año 2002 el Congreso aprobó una reforma legal que obliga a los partidos a depositar una fianza que garantice la devolución de eventuales excedentes del subsidio. Y es que sucede que los partidos preexistentes tienen derecho a un sistema de anticipo basado en su desempeño electoral previo y hasta por un límite equivalente a 75% de los votos obtenidos en la elección anterior, mientras que los nuevos partidos se pueden beneficiar de un anticipo por una suma fija.

Con frecuencia ha ocurrido que el anticipo recibido por algunos partidos excede al monto del subsidio que finalmente les corresponde por su volumen de votación y que, amén de contar con facilidades excesivamente generosas para devolver el excedente (dos años de gracia y cinco adicionales para cubrir el pago sin interés

alguno), en la práctica esto no sólo le representaba a las arcas públicas una importante sangría sino que, peor aún, una pérdida real por la carencia de instrumentos legales efectivos que asegurarán la devolución de los excedentes. La reforma al menos va a permitir poner un alto a esta perniciosa práctica para el erario público.

#### DISPOSICIONES LEGALES SOBRE EL DESTINO DE LOS BIENES DE LOS PARTIDOS EN CASO DE EXTINCIÓN

Como complemento de este capítulo, no se quiere dejar pasar la oportunidad de comentar muy brevemente un tema que, si se mira con un poco de detenimiento, permitirá apreciar que no sólo puede entenderse y aplicarse como parte de los dispositivos de vigilancia y control sobre el manejo y destino de los recursos de los partidos, sino que también puede coadyuvar un poco a restituir visos de justicia y confiabilidad al régimen jurídico que regula la existencia de los partidos políticos. Se trata de las previsiones legales sobre el destino del patrimonio de los partidos en caso de que estos pierdan su registro o reconocimiento legal.

Desde luego, el abordaje de este tema no es insensible a la forma en que se conciba y defina jurídicamente la figura de los partidos políticos en cada país, al régimen de prerrogativas que la ley les garantice, ni a la percepción que tienen los propios partidos sobre las normas que los deben regir, por lo que las variantes sobre estos aspectos pueden generar puntos de controversia en su examen. No obstante, para no llevar muy lejos esta cuestión se puede convenir que así como es deseable que la ley se preocupe por vigilar y controlar el origen, manejo y aplicación de los recursos que tienen a su disposición, así también es atendible el argumento que tras la pérdida de su registro legal existan disposiciones que prevean el destino de su patrimonio, sobre todo si se beneficiaron de fondos del erario público y, como es dable asumir, parte de esos fondos se utilizaron para construir ese patrimonio.

La verdad es que el asunto ha merecido muy poca atención fuera de ciertos contextos y círculos muy específicos, como el mexicano donde los partidos, como se ha mostrado, se benefician de un muy jugoso subsidio público, y algunos casos bien documentados (y sancionados) de ilícitos en su manejo y destino no sólo han creado una muy comprensible irritación social y un nocivo efecto en cadena en la ya de suyo maltrecha imagen de los partidos, sino también un debate que apunta remediar los vacíos legales a propósito del destino del patrimonio partidista ante la eventualidad planteada, así como la responsabilidad e las implicaciones legales que tal extinción entraña.

Prueba de la escasa atención que el asunto ha merecido reside en el hecho de que sólo se identifiquen previsiones legales sobre esta materia en las legislaciones de seis países de la región (Bolivia, Chile, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y República Dominicana) y en términos no siempre muy precisos. En Bolivia, las disposiciones legales sí son categóricas al prescribir que, en caso de extinción de un partido, los recursos económicos y bienes de su patrimonio se transfieren directamente al dominio del Estado, previo saldo de las obligaciones pendientes. En Puerto Rico, las propiedades y equipos se transfieren al dominio de la autoridad electoral, pero siempre y cuando hayan sido adquiridos con recursos del fondo de subsidio público.

En Chile y Paraguay, los bienes deben en principio tener el destino que dispongan sus estatutos, pero si no hay ninguna previsión al respecto, entonces pasan al dominio del tesoro nacional. En República Dominicana la ley simplemente determina que el patrimonio se liquide conforme a las disposiciones estatutarias de cada partido y bajo supervisión de la autoridad electoral, aunque no aclara cuál debe ser el destino final de los recursos generados por la liquidación. Más lacónica, la legislación panameña dispone que los estatutos partidistas deben incluir normas sobre el destino de los bienes en caso de disolución.