

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

Estudio comparado de 19 países de América Latina

Carlos Navarro Fierro



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

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

Carlos Navarro Fierro



Primera edición 2005

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

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

ISBN 970-695-122-9

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

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

Impreso en México / Printed in Mexico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

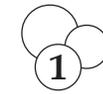
Otros temas que están en el debate político-electoral en la región latinoamericana tienen que ver con la duración de los periodos de campaña, la delimitación y regulación de los periodos preelectorales, la periodicidad con la que los contendientes deben rendir sus informes financieros de campaña, la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

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

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

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

FUNDAMENTACIÓN



DEL ESTUDIO

Este estudio presenta una panorámica general y comparada sobre la situación que guardan actualmente las regulaciones relativas al financiamiento de la contienda político-electoral en 19 países de América Latina, con especial énfasis en las condiciones y garantías de equidad, así como los sistemas de fiscalización de los recursos partidistas y de campaña. Tiene como propósito fundamental contribuir al conocimiento y estudio de una problemática estructural muy elusiva que, en los últimos años, ha adquirido especial visibilidad, relevancia y complejidad no sólo en la región, sino en distintas partes del mundo, y que afecta tanto a las denominadas democracias establecidas como a las emergentes o restauradas.¹

La selección temática y terminológica es deliberada. A partir de una posición valorativa, pero no prescriptiva, se sostiene la idea de que las energías e iniciativas orientadas a analizar o reformar los regímenes de financiamiento y fiscalización no sólo no se desentiendan de los principios y exigencias de equidad y transparencia, sino que conciban de manera integral la interrelación entre estas garantías en la contienda y los dispositivos de control y rendición de cuentas con miras a fortalecer los atributos deseables en todo régimen político-electoral que se precie y procure ser reconocido como genuinamente democrático.

Así, se postula que, por su valor estratégico para las democracias contemporáneas, es deseable que el marco jurídico que soporta y regula elecciones cada vez más libres, plurales y transparentes se preocupe también por garantizar condiciones mínimas de equidad entre los contendientes, de forma tal que la eventual disparidad de recursos a su disposición (especialmente financieros, pero no sólo éstos), no se convierta en un factor determinante de sus posibilidades o expectativas de éxito.

Desde luego, se reconoce que, al menos en el contexto de la contienda político-electoral, el término equidad no está exento de controversia o, planteado de otra forma, no es uno capaz de generar fácilmente bases de consenso a propósito de su significado y manifestaciones concretas. Sin pasar por alto que es un término abierto a debate, que plantea dilemas tanto en el terreno filosófico como en el jurídico y el político, para efectos de este documento se entenderá como el conjunto de disposiciones expresamente sancionadas por la legislación electoral que garantizan y tratan de poner al alcance de todos los contendientes los recursos mínimos indispensables, especialmente en materia de financiamiento y acceso a los medios de comunicación, para que tengan la posibilidad real de difundir sus programas y propuestas entre el grueso del electorado

1. Sin duda, los aportes del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la Oficina para la Promoción de la Democracia de la OEA, así como los trabajos de Daniel Zovatto (actualmente Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral), no sólo son pioneros sino además un referente obligado para cualquier abordaje y examen comparado de esta interesante y compleja problemática en América Latina. Para más información sobre estos materiales favor de consultar la siguiente dirección electrónica: www.upd.oas.org/fiapp.

con el fin de conquistar su voto y, consecuentemente, acceder a los cargos públicos en disputa.

Lo anterior en el entendido de que equidad en la contienda no significa lo mismo que igualdad, porque la posibilidad de triunfo no sólo guarda relación con los componentes institucionales o formales del régimen electoral, donde todos los contendientes deben recibir un trato idéntico o igualitario (registro legal, de candidatos, acreditación de representantes en las mesas de votación, acceso a la justicia electoral, por mencionar algunos ejemplos básicos), sino que además y fundamentalmente se vincula a normas que expresan decisiones o arreglos políticos basados en correlaciones de fuerza (como las relativas a las fórmulas para otorgar y distribuir el financiamiento público o los espacios de acceso gratuito a los medios), así como a factores que predicen sobre capacidades específicas de implantación y arraigo social de los contendientes (acceso a distintas fuentes legales de financiamiento o habilidades mediáticas, por ejemplo).

No se exagera si se afirma que, nos guste o no, contra los empeños por incorporar o robustecer las garantías de equidad conspiran algunas de las tendencias y dinámicas, prevalecientes en la lucha político-electoral, que caracterizan a las democracias contemporáneas: el uso creciente e intensivo de los medios electrónicos —en especial de la televisión— como puntas de lanza de las estrategias de campaña; la preferencia por y el alto impacto de la publicidad pagada, *vis à vis* el acceso gratuito a los medios públicos; la adopción de nuevas técnicas de publicidad y *marketing* político; la contratación de los consultores y asesores profesionales de todo tipo; la obsesión —casi dependencia— por las encuestas de opinión. Todo esto se cotiza muy caro en el mercado, se traduce en costos ascendentes de las campañas y presiona en favor de una mayor “liberalización” del régimen de financiamiento o, peor aún, de transacciones al margen de la ley para disponer de los fondos requeridos para hacer frente a todos estos “costos de campaña”.

Bajo esta lógica, ante la necesidad de enfrentar y contener los efectos perniciosos de los múltiples escándalos de financiamiento ilegal o prácticas corruptas que a lo largo de los últimos años han

proliferado en casi todos los países de América Latina (aunque, por supuesto, no sólo aquí), existe al menos la posibilidad de que los muy encomiables esfuerzos por implantar o fortalecer dispositivos que procuren mayor legalidad y transparencia en cuanto al origen, manejo y destino de los fondos implicados en la contienda político-electoral también se desentiendan de los principios e imperativos de equidad, al promover mecanismos de control y rendición de cuentas, pero interfiriendo lo menos posible con los “impulsos o condiciones naturales” de la libre competencia.

Es claro que en el núcleo de toda esta situación ocupa un lugar clave el nexo entre dinero y política o, si se prefiere, en términos más específicos, entre dinero y elecciones. Tanto la equidad en la competencia como la legalidad y la transparencia en la rendición de cuentas tienen que ver con esa problemática, pero mientras que en el caso de la rendición de cuentas la correspondencia no sólo es plena y directa, sino además susceptible de expresarse en parámetros contables y mensurables, en el caso de la equidad no sólo entran en juego posiciones valorativas que trascienden el plano financiero (aunque deben terminar expresándose en él), sino que los parámetros mensurables o contables son más difíciles de convenir.

Al confirmar la centralidad del nexo entre dinero y elecciones, no se pierde de vista que, casi por definición, se trata de un nexo natural y casi siempre conflictivo, ni que desde hace más de un siglo empezaron a manifestarse las primeras preocupaciones, al menos en algunas de las democracias desarrolladas, y a desplegarse las primeras iniciativas para atender algunos de los problemas que esa fuerte vinculación es susceptible de plantear en términos de la naturaleza, los atributos o los resultados de la competencia político-electoral o, incluso de las funciones de gobierno, cuando los triunfadores de la contienda asumen ya sus responsabilidades públicas. En efecto, no son nuevas ni las inquietudes ni las propuestas para evitar una influencia negativa o ilícita de los donantes en el proceso electoral o en el desempeño de los representantes populares; para regular y transparentar la procedencia y el destino

de las contribuciones políticas o para impedir que una fuerte disparidad en las fuentes o montos del financiamiento gravite en el resultado de la contienda.

En un primer momento, que va de finales del siglo XIX a mediados del XX, se implementaron regulaciones restrictivas cuyos objetivos eran limitar los gastos de los candidatos o los partidos en las elecciones (Gran Bretaña fue el primer país en introducir, en 1883, disposiciones para limitar los gastos electorales de los candidatos), prohibir las contribuciones procedentes de determinadas fuentes o limitar su monto (la prohibición o limitación de determinado tipo de contribuciones privadas es una característica de la legislación electoral estadounidense desde los albores del siglo XX).

A partir de la segunda posguerra, las regulaciones adquirieron también un carácter positivo, al empezar a subvencionarse con fondos públicos a los partidos y/o a los candidatos. Uruguay fue probablemente el primer país en otorgar financiamiento público directo para las elecciones pues una legislación que data de 1925 dispone el otorgamiento de una subvención estatal a los partidos para cubrir los gastos de impresión de las papeletas. Gran Bretaña fue el pionero en garantizar, en 1951, el acceso gratuito de los contendientes electorales a los medios de comunicación. A Puerto Rico le corresponde el mérito de haber sido el primer país en adoptar, en 1957, un sistema de financiamiento público directo para los partidos que pronto tendría eco en el universo de las democracias desarrolladas, pero que se extendería de manera muy gradual en el resto de América Latina.

MARCO DE REFERENCIA SOBRE SU RELEVANCIA Y ACTUALIDAD



Si bien es cierto que ese nexo siempre estrecho y problemático entre dinero y elecciones y las regulaciones para tratar de mediarlo de la mejor manera cuentan ya con una larga tradición, no es menos cierto que es a lo largo de las últimas dos décadas cuando adquieren una visibilidad, magnitud y complejidad sin precedente. ¿Qué es lo que le confiere esa relevancia y lo convierte en un tema privilegiado tanto de la reflexión y el análisis académico como de la agenda y el debate político? La respuesta no es simple ni unívoca e incluso seguramente difiere de una región y de un contexto a otro. A riesgo de simplificar un poco pero con el ánimo de establecer un marco general de referencia para contextualizar esta relación, se podría señalar una serie de elementos que alude en especial a la situación de la mayoría de los países latinoamericanos considerados en este estudio.

Primero, se ha producido una extensión y revalorización sin precedente de las instituciones y prácticas democráticas. Nunca como en las últimas dos décadas se les ha conferido esa importancia y han alcanzado una cobertura geopolítica tan amplia como lo indica el número de países tipificados bajo distintos parámetros –no siempre consistentes ni exentos de cuestionamiento– como democráticos.

Segundo, de manera casi concomitante, las elecciones se han vuelto más libres, transparentes y competidas. No sólo se invierten grandes esfuerzos (y a veces también grandes recursos) en garantizar estándares mínimos de imparcialidad, pulcritud y confiabilidad en los organismos y las reglas electorales, sino que también se multiplican, sin que necesariamente se diversifiquen, las propuestas u ofertas programáticas. Hay empeños deliberados por arraigar y desarro-

llar (o reconfigurar) sistemas pluripartidistas abiertos y competitivos, aunque también en algunos casos se abren las compuertas para la irrupción de nuevas modalidades de organización y representación política que no siempre contribuyen de manera positiva al desarrollo democrático.

Tercero, la creciente pluralidad y competitividad de la contienda político-electoral le imprimen un impulso decisivo al uso intensivo de los medios electrónicos, del *marketing* y de la consultoría política como ejes estratégicos de la lucha por la conquista del voto y el acceso al poder político. Desde luego, esta dinámica se inscribe y es consecuente con la centralidad que han adquirido los medios masivos en la definición de la agenda y en el desarrollo de la vida política de un país.

Cuarto, sobre todo como consecuencia del uso intensivo de la publicidad pagada en medios electrónicos como punta de lanza de las nuevas estrategias de campaña y en especial ahí donde la compra de espacios no está sujeta a regulación alguna, se observa una tendencia al crecimiento en espiral de los costos de las campañas. Si este solo hecho predica sobre la creciente y a veces apremiante necesidad de partidos y candidatos de allegarse cada vez mayores recursos para estar en condiciones reales de pelear una elección, no hay que perder de vista que, aunque de manera más velada, también presionan en ese sentido los crecientes costos de conservación y operación de las estructuras y maquinarias partidistas.

En este sentido, si bien diversos ejemplos permiten refutar la tesis de que las elecciones se ganan con dinero y, consecuentemen-

te, de que las elecciones las gana el partido o candidato que invierte o gasta más recursos, tampoco se puede soslayar la existencia de una fuerte correlación entre ambos factores. Todo ello en un contexto en el que los partidos experimentan, por razones distintas, una sensible disminución de sus fuentes *tradicionales* de ingresos y, en su caso, las subvenciones públicas suelen ser insuficientes para hacer frente al grueso de sus gastos de operación y campaña.

Quinto, se genera o, mejor dicho, se expande así el espacio propicio para que la natural confluencia e interrelación entre potenciales contribuyentes de fondos y contendientes electorales pueda degenerar en un conjunto de prácticas corruptas y, por supuesto, contrarias a la ley y a los principios democráticos. El resultado de la confluencia no está predeterminado, depende de factores estructurales contingentes, pero es claro que se abre un escenario de riesgos potenciales (y, para los implicados, calculables). Para unos se abre o ensancha la posibilidad de promover, a través de sus generosas contribuciones, intereses particulares en la agenda de gobierno, de canjear recursos por compromisos o lealtades o, por lo menos, de abrir una vía de acceso directa a los círculos de poder e influencia política. Para otros la de allegarse fondos suficientes, o al menos indispensables, para diseñar una campaña electoral de alto perfil y fuerte impacto en los medios, como lo exigen los nuevos cánones o para maniobrar en los linderos de la ley con tal de obtener el triunfo electoral. En su manifestación más aviesa, se abren o amplían los cauces para que transiten por las arcas partidistas o en los fondos de campaña recursos (e intereses) asociados al narcotráfico y al crimen organizado.

Sexto, si bien los escándalos generados por irregularidades relativas al financiamiento no suelen ser un factor de origen de los graves problemas de confianza y adhesión popular que padecen las democracias y sus instituciones más representativas (señalados de manera muy elocuente por los resultados del Latinobarómetro, pero en los que suelen coincidir casi todos los sondeos de opinión en la materia), tampoco hay duda de que pueden acentuar el conjunto de percepciones, actitudes y prácticas prevalecientes entre la opinión pú-

blica, o al menos entre el grueso de los electores, a las que se ha tipificado como sintomáticas de un “desencanto democrático” y que aluden a un creciente escepticismo, apatía o desinterés por la política y, más en general, por los asuntos de interés público, incluyendo la afluencia a las urnas. La percepción de un escándalo, de una presunta irregularidad no esclarecida, ni mucho menos sancionada, legitima y refuerza los sentimientos de impunidad. Todo esto afecta adversamente, por supuesto, la de por sí deficiente calidad de las democracias latinoamericanas.

No se pasa por alto que este cuadro de condiciones tiene como referente privilegiado las tendencias dominantes en elecciones de carácter nacional (presidenciales y, en menor medida, legislativas), por lo que al considerarse las elecciones de menor escala (regionales o locales), seguramente muchos de los argumentos deben ser matizados o de plano reformulados (como el del peso o importancia de los medios electrónicos en las estrategias de campaña o, más en general, de las nuevas formas de hacer política y tratar de conquistar el voto). Tampoco se pierde de vista que algunos de los argumentos esgrimidos están abiertos a debate y no escapan a la crítica que se hace sobre la necesidad de que estén avalados por una mayor o más sólida evidencia empírica. Pero se insiste en que de lo que se trata es de fijar las grandes coordenadas para la reflexión y el debate, y que es en este cuadro general de condiciones donde se inscriben los empeños e iniciativas que, de unos años a la fecha, se están desplegando (o al menos debatiendo) en la mayoría de los países de la región para hacer frente a los problemas relativos al financiamiento y la fiscalización de los partidos y las campañas. También es claro que plasmar esos esfuerzos y propuestas en el plano jurídico-institucional y, más aún, concretarlos en la práctica, no es tarea sencilla.

Entre las principales dificultades para lograrlo se pueden consignar, a estricto título indicativo, no sólo los resabios culturales y las tendencias inerciales del “pasado” prototípicas de varios países (manejo clientelar y corporativo de la política y las elecciones, así como una absoluta falta de control sobre las fuentes y montos para su financiamiento) y las tendencias actualmente dominantes en el dise-

ño y ejecución de las estrategias político-electorales (de clara influencia estadounidense) a las que se ha hecho referencia, sino además el hecho de que, en última instancia, suelen ser los principales protagonistas de la contienda (los partidos a través de su representación en el Parlamento) los encargados de sancionar las leyes que han de regular las condiciones en las que ésta se desarrolle, así como la rendición de cuentas, con toda la carga de valoraciones y cálculos políticos que ello comporta.

Además, no se debe perder de vista que se trata de una temática relativamente novedosa dentro de la agenda política de la región, a propósito de la cual en algunos casos apenas se empiezan a ensayar (y en otros apenas a discutir) los primeros dispositivos más o menos articulados de regulación del financiamiento y la fiscalización, los cuales tienen enfrente la difícil responsabilidad de atacar un asunto muy complejo y sumamente elusiva: controlar y transparentar las operaciones relativas al origen, manejo y aplicación de los recursos públicos y privados que circulan por la órbita partidista y electoral.

Problemática que se agudiza porque lo menos que se puede decir acerca del financiamiento político-electoral en la mayoría de los países latinoamericanos es que durante la mayor parte del siglo XX no estuvo sujeto a ningún tipo de regulación y rendición de cuentas, lo que no sólo resulta consecuente sino que también predica en buena medida sobre los rasgos y atributos de sus regímenes políticos. En efecto, hasta un pasado muy reciente, el de la rendición de cuentas

fue un terreno virtualmente ignoto para la mayor parte de los países de la región y la cuestión llega al extremo de que en unos cuantos lo sigue siendo.

En relativo descargo de esta imputación hay que admitir, empero, que tanto las exigencias (y concreción) de regulaciones sobre el financiamiento político-electoral (máxime bajo principios de equidad) como sobre la rendición de cuentas (máxime bajo principios de transparencia y acceso público) sólo son enteramente discernibles en el marco de un régimen democrático que consagre, proteja y respete los derechos y libertades fundamentales. En América Latina, donde la mayoría de los países han padecido reiteradas o prolongadas experiencias de regímenes autoritarios, era muy difícil plantearse y concretar disposiciones de ese tipo. Por lo tanto, es comprensible que sólo en la medida en que se han registrado avances en materia de cambio y desarrollo democrático se hayan generado y atendido demandas relativas a la adopción de disposiciones y dispositivos legales en cuanto a la regulación del financiamiento y la rendición de cuentas.

Por si lo anterior fuera poco, no se debe olvidar que el circuito integrado por las complejas relaciones entre dinero y política plantea, en buena medida, un problema de carácter estructural e irresoluble —aún en las democracias de larga data— en la medida que obliga a revisar y ajustar sistemáticamente el marco normativo y el instrumental operativo de que se dispone para tratar de hacer frente a sus constantes mutaciones.

CONTENIDO



Y ALCANCES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTA METODOLÓGICA Y RECONOCIMIENTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro núm. 1
Garantías de financiamiento público

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

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

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

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

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

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

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

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO (FPD)

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

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

a. *Nivel de cobertura y periodicidad*

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

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

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

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

Cuadro núm. 2
Actividades que comprende el FPD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nivel de extensión del derecho

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Forma como se determina el fondo destinado al FPD

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

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

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

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

Criterios y fórmulas para la distribución del FPD

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

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

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

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

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

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

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

Países donde la cobertura del financiamiento es amplia

Requisitos de acceso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Requisitos de conservación

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

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

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

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

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

Integración del fondo destinado al FPD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Criterios y fórmulas de distribución del FPD

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

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

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

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

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

Países donde la cobertura del financiamiento es media

Requisitos de acceso

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

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

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

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

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

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

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

Requisitos de conservación

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

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

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

Integración del fondo destinado al FPD

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

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

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

Criterios y fórmulas de distribución del FPD

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

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

Países donde la cobertura del financiamiento es limitada

Requisitos de acceso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Requisitos de conservación

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

Integración del fondo destinado al FPD

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

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

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

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

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

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

Fórmula de distribución del FPD

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

FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO (FPI)

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

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

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

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

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

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

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

Régimen fiscal especial

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

Cuadro núm. 6
Financiamiento público indirecto

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

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

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

Franquicias

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

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

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

ACCESO GRATUITO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro núm. 7
Garantías de acceso gratuito a medios electrónicos

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

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

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

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

Países donde existe garantía de acceso permanente

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

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

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

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

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

Tipo de medios

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

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

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

Criterios de distribución de los tiempos gratuitos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tipo de medios

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

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

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

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

Criterios de distribución de los tiempos gratuitos

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

Cuadro núm. 8
Duración del periodo de campañas

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

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

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

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

REGULACIONES SOBRE EL ORIGEN Y EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO

POLÍTICO-ELECTORAL

Así como a Gran Bretaña le corresponde el mérito de haber sido el primer país en establecer límites a los gastos de campaña de los candidatos allá por 1883, a Estados Unidos no sólo se le acredita ser pionero en establecer regulaciones (y restricciones) sobre las fuentes y los montos de las contribuciones para fines político electorales, sino además mantenerse como el caso paradigmático en cuestiones de publicidad (revelación pública) sobre el origen y el monto de este tipo de contribuciones, aunque no siempre se considere que los reportes sean realistas. En todo caso, esa tradición se inició durante las primeras décadas del siglo XX al imponer primero restricciones a las fuentes de financiamiento y posteriormente, durante la década de los 40, límites al monto de las contribuciones privadas.

En términos generales, las regulaciones y restricciones sobre el origen del financiamiento buscan suprimir aquellas contribuciones procedentes de fuentes que se consideran susceptibles de introducir influencias o presiones inadmisibles no sólo en el desarrollo de la contienda político-electoral (en los programas, tesis o propuestas de partidos o candidatos) sino además en el ejercicio de las funciones legislativas o de gobierno de quienes han resultado elegidos. Desde luego, fuera de algunas obvias excepciones (narcotráfico, crimen organizado y, en general, actividades ilícitas), la determinación de las fuentes de financiamiento consideradas inadmisibles remite a valoraciones y definiciones de carácter contextual, por lo que será a la luz de la historia, tradiciones, valores y requerimientos concretos de cada sociedad (o sistema político) como se decante y cobre sentido el proceso de toma de decisiones y regulaciones en esta materia.

Por su parte, la adopción de disposiciones legales para limitar los montos de las contribuciones trata de evitar la concentración del financiamiento en unas pocas manos, en el entendido de que entre mayor sea esa concentración mayor es el riesgo de que se genere una dependencia financiera capaz de comprometer o reducir los márgenes de autonomía de candidatos y partidos, sea en el desarrollo de la contienda o en el ejercicio de funciones legislativas o de gobierno. Es decir, se trata de impedir que los candidatos o, en su caso, los representantes elegidos, se conviertan en rehenes reales o potenciales de los intereses de las corporaciones, grupos o individuos que estén en posibilidades de hacer contribuciones significativas a las arcas partidistas o a los fondos de campaña. En suma, este tipo de medidas procuran limitar lo que se ha dado en denominar financiamiento “plutocrático” de la política. Además, pueden estimular a los partidos y candidatos a reforzar las acciones de proselitismo que les permitan no sólo ampliar su base de apoyo social sino también diversificar sus fuentes de financiamiento.

Desde luego, no se debe perder de vista que la efectividad de las disposiciones legales que buscan regular el origen y los montos de las contribuciones políticas y, más aún, la posibilidad de que cumplan con los propósitos para los que fueron concebidas, mucho tiene que ver con la implantación de los dispositivos de control (fiscalización) y sanción que les resulten consecuentes y cuya aplicación nunca está exenta de dificultades.

Ahora bien, en las última décadas y a la luz de los múltiples escándalos relativos a presuntas irregularidades o de plano a hechos delicti-

vos bien documentados que han convulsionado por igual a las democracias de viejo abolengo (Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia o Japón), que a las restauradas o emergentes (desde España hasta la mayoría de los países de América Latina), el interés por empezar a regular o revisar y ajustar las disposiciones relativas al régimen de financiamiento político-electoral ha adquirido una magnitud y trascendencia sin precedente y guarda relación directa con el renovado interés o las nuevas exigencias por evitar la afluencia e influencia de dinero ilícito, especialmente del procedente del narcotráfico o del crimen organizado, pero también de combatir la corrupción, el tráfico de influencias y las prácticas ilícitas a las que propende en mayor o menor medida la relación entre dinero y política y, más específicamente, entre dinero y elecciones, todo ello por las obvias implicaciones de este tipo de prácticas para la credibilidad y la gobernabilidad en los regímenes democráticos.

Si bien, hasta por lo menos finales de la década de 1970, el patrón general en América Latina consistió en que el grueso de las actividades partidistas y político-electorales se financiaran casi exclusivamente con fondos privados (o públicos pero asignados de manera enteramente discrecional), lo cierto es que ese financiamiento no estuvo sujeto a ningún tipo de regulación o control. Con muy pocas excepciones, el financiamiento de la política, de los partidos y de las elecciones (cualquiera que fuese su contenido, significado o trascendencia) se guiaba por dos lógicas complementarias: la carencia de un marco legal de garantías y controles y la presencia de un poder estatal (usualmente condensado en el ejecutivo) interesado en dispensar privilegios y favores, pero también coacciones y castigos, prácticamente sin ningún límite o contrapeso real.

En contraste con la tendencia dominante en algunas de las democracias desarrolladas, donde primero se empezó a regular el financiamiento privado (fuentes y monto de las contribuciones) y sólo después (y en cierto sentido frente a sus insuficiencias) se introdujo el financiamiento público directo, en los países de América Latina o bien se incorporó primero el financiamiento público directo y sólo después se reguló el privado (como en los casos de Costa

Rica y México) o bien se adoptaron de manera simultánea (Paraguay en 1990, Brasil en 1995 o Bolivia en 1997) aunque en general, con algunas décadas de retraso respecto a las democracias de otras latitudes debido a los patrones diferenciados de conformación, atributos, desarrollo y cambio de sus respectivos regímenes político-institucionales.

En esencia y para efectos de este estudio, el tratamiento de las regulaciones en esta materia, que en buena medida se refieren y llegan a asociarse erróneamente sólo con el financiamiento privado, comprende las dos vertientes fundamentales ya diferenciadas: 1. Las limitaciones respecto a las fuentes de origen de las aportaciones o contribuciones; y 2. Las limitaciones respecto al monto de las contribuciones que pueden realizar las fuentes que están permitidas.

Antes de tratar por separado las distintas regulaciones es interesante destacar que, tal como se aprecia en el cuadro 9, en tres de los 19 países examinados no existe ninguna regulación sobre las fuentes y los montos de las contribuciones. En efecto, en El Salvador, Panamá y Uruguay los contendientes están en absoluta y plena libertad de recurrir a todas las fuentes posibles (internas y externas, públicas y privadas) para solventar sus gastos ordinarios y de campaña, puesto que sus ingresos no están sujetos a regulación, restricción o límite alguno. De hecho, las únicas restricciones reales están delimitadas por los principios éticos que se auto impongan y por su capacidad de atracción o simpatía entre los potenciales donantes, con todos los riesgos que ello implica en términos del origen y legitimidad del financiamiento.

De los 16 países donde sí existen regulaciones vale la pena mencionar que Chile, Guatemala y Perú constituyen las más recientes adiciones a esta categoría. En Chile hasta antes de la ley de financiamiento aprobada en mayo de 2003, en Guatemala hasta antes de las reformas legales de abril de 2004 y en Perú hasta antes de la ley de partidos aprobada en octubre de 2003, no existían ningún tipo de regulaciones o restricciones relacionadas con las fuentes y montos del financiamiento privado.

Cuadro núm. 9
Regulaciones sobre el origen y los montos
del financiamiento

País	Fuentes prohibidas	Límites a montos
Argentina	x	x
Bolivia	x	x
Brasil	x	x
Chile	x	x
Colombia	-	x
Costa Rica	x	x
Ecuador	x	x
El Salvador	-	-
Guatemala	x	x
Honduras	x	-
México	x	x
Nicaragua	x	
Panamá	-	-
Paraguay	x	x
Perú	x	x
Puerto Rico	x	x
República Dominicana	x	-
Uruguay	-	-
Venezuela	x	-

Respecto al caso venezolano hay que puntualizar que si bien, por una parte, la Constitución Bolivariana promulgada en diciembre de 1999 modificó sustancialmente el régimen de financiamiento, hasta entonces prevaleciente, al prohibir toda forma de subsidio público a las organizaciones políticas, por la otra, dispone que la ley ha de regular lo concerniente al financiamiento y contribuciones privadas a las organizaciones políticas, preservando así el marco regulador sobre el financiamiento privado que ha imperado a lo largo de las últimas décadas. Más aún, la Ley Orgánica del Poder Electoral aprobada en noviembre de 2002 contempla entre las atribuciones del

renovado organismo depositario de la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral) las de establecer directrices vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político electoral y la de determinar y regular todo lo relativo al financiamiento de las campañas electorales. Por lo tanto, si bien aún está pendiente que se revisen y ajusten en lo conducente la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y la Ley de Partidos Políticos, lo cierto es que no sólo parece inequívoco el sentido de las nuevas disposiciones constitucionales y legales en cuanto a preservar un esquema regulador sobre el financiamiento privado de los partidos y las campañas, sino que resulta del todo procedente consignar las regulaciones previstas por la legislación en esta materia, en el entendido de que pueden experimentar modificaciones obligadas en un corto plazo.

En suma, el tratamiento de las regulaciones y restricciones relativas al origen y monto del financiamiento político electoral se concentra en los registros de 16 de los países considerados en este estudio, al excluir a los tres donde no existe ninguna regulación en esta materia. Lo primero que se advierte al enfocar nuestra atención en este grupo de 15 países (ver cuadro 9), es que en 11 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Puerto Rico) existen restricciones tanto en lo relativo a las fuentes de procedencia del financiamiento, como en lo que concierne a los montos de las aportaciones o contribuciones permitidas.

En Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela las regulaciones únicamente tienen que ver con las fuentes de origen, no así con límites a los montos de las contribuciones. En Colombia, por el contrario, se refieren exclusivamente a la imposición de límites a las contribuciones, pero no existe ninguna prohibición expresa respecto a las fuentes de financiamiento.

Por último, es conveniente destacar que más allá de su simple intencionalidad y virtudes simbólicas, el efectivo cumplimiento de estas regulaciones (restricciones) guarda estrecha relación y está condicionado a las características y capacidades del sistema de fiscalización y rendición de cuentas prevaleciente en cada uno de estos paí-

ses, es decir, sus méritos e insuficiencias no deben juzgarse *a priori*, sino a la luz de la existencia y efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas y, en su caso, de sanción por violaciones a las normas establecidas.

RESTRICCIONES EN CUANTO A LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

En primer lugar hay que subrayar que, en rigor, las restricciones o prohibiciones sobre las fuentes de financiamiento no se reducen a las de carácter privado, aunque sea usualmente ese su campo de referencia privilegiado, ya que con frecuencia comprenden diversas y muy importantes restricciones en cuanto a fondos de origen público.

En términos generales, estas regulaciones buscan excluir expresamente tanto las contribuciones de fuentes de financiamiento que, aunque de origen legítimo o lícito para otros efectos legales, son susceptibles de desvirtuar o distorsionar la naturaleza o atributos de la contienda político-electoral, sea por plantear el riesgo de interferencias externas (y, bajo ciertas lógicas de pensamiento, contrarias a los intereses nacionales, como las de origen extranjero), de injerencia indebida de poderes estatales o autoridades públicas, de corruptelas o tráfico de influencias (como las de empresas concesionarias de bienes o servicios públicos), de intereses de grupos creados y muy específicos (como los de iglesias o ministros de cualquier culto) capaces de atentar contra principios políticos básicos (como la laicidad del Estado) como aquellas de fuentes notoriamente ilícitas y, como ya se ha insistido, susceptibles de agudizar los problemas de credibilidad y legitimidad del orden político en su conjunto, como las procedentes del narcotráfico o el crimen organizado.

Al identificar y agrupar las fuentes de financiamiento que están expresamente prohibidas en los 14 países donde se constató la existencia de disposiciones legales expresas en este sentido (ver cuadro 10) se ha encontrado que las más usuales corresponden a cuatro categorías: las de origen extranjero (presentes en 14 casos), las de

entidades públicas en cualquiera de sus niveles y modalidades (11 casos), las de empresas contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos (10 casos) y las de carácter anónimo (también 10 casos), aunque en once de estos países las prohibiciones comprenden también otras fuentes específicas (como las empresas dedicadas a juegos de azar o las asociaciones religiosas de cualquier tipo) pero con un menor nivel de incidencia general. Curiosamente, en tres países, Bolivia, Ecuador y República Dominicana, están expresamente prohibidas las contribuciones o donaciones de cualquier actividad u origen ilícito, lo que seguramente también es sancionado en el resto de los países, aunque no esté consignado explícitamente en la legislación electoral.

Una panorámica por país sobre la presencia de las cuatro fuentes más vedadas, nos muestra que hay cinco países donde la prohibición aplica para todas ellas: Argentina y Honduras donde también se prohíben las contribuciones de empresas dedicadas a juegos de azar; Brasil, donde se extiende a los gremios empresariales y sindicales y a las asociaciones sin fines de lucro que reciban fondos del extranjero; México, donde se excluyen las contribuciones de empresas nacionales de carácter mercantil, las de personas que vivan o trabajen en el extranjero y las de ministros de culto y asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta y por último Venezuela.

En otro grupo de seis países, las restricciones se aplican a tres de las principales fuentes identificadas: Bolivia, donde no se incluye a las empresas contratistas o concesionarias del Estado, pero sí a las asociaciones religiosas, a las organizaciones no gubernamentales y a cualquiera de origen ilícito; Chile, donde se incluye a todas las personas jurídicas, públicas o privadas que no persigan fines de lucro, pero no prohíbe del todo las de carácter anónimo; Nicaragua, donde no figuran las empresas contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos; Paraguay, donde no están comprendidas las de carácter anónimo, pero sí, como en Brasil, las de gremios empresariales o sindicales y las de empresas dedicadas a juegos de azar; Perú, donde tampoco abarca las empresas contratistas del Estado, aun-

Cuadro núm. 10
Fuentes de financiamiento expresamente prohibidas

País	Extranjeras	Anónimas	Dependencias públicas	Contratistas / concesionarios	Otras
Argentina	x	x	x	x	Juegos de azar
Bolivia	x	x	x	-	Asociaciones religiosas; ONG; Origen ilícito
Brasil	x	x	x	x	Gremios empresariales y sindicales; asociaciones sin fines de lucro que reciban fondos del extranjero
Chile	x		x	x	Otras personas jurídicas que no persigan fines de lucro
Costa Rica	x	-	-	-	
Ecuador	x	-	-	x	Instituciones financieras; origen ilícito
Guatemala	x	x			
Honduras	x	x	x	x	Juegos de azar
México	x	x	x	x	Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta. Las empresas mexicanas de carácter mercantil
Nicaragua	x	x	x	-	-
Paraguay	x	-	x	x	Gremios patronales o sindicales; juegos de azar.
Perú	x	x	x		Asociaciones religiosas
Puerto Rico	-	x	x	x	Se prohíben las aportaciones de cualquier persona moral
República Dominicana	x	-	-	x	Origen ilícito
Venezuela	x	x	x	x	

que sí a cualquiera de propiedad o con participación estatal y a las de confesiones religiosas de cualquier denominación y; Puerto Rico, donde no están prohibidas las procedentes del extranjero. Puerto Rico se distingue por ser el único país de la región donde están prohibidas las donaciones o contribuciones de todo tipo de personas jurídicas o morales, es decir, sólo se permiten las de personas físicas o naturales.

Ecuador y República Dominicana no sólo tienen en común el

rasgo de que están vedadas dos de las cuatro fuentes principales: las del extranjero y las de concesionarias del sector público o privado, sino además que ambos prohíben expresamente, como ya se mencionó, las contribuciones originadas por cualquier actividad u origen ilícito. En Ecuador también se prohíben las provenientes de instituciones financieras. En Guatemala, al incluir recientemente las prohibiciones en esta materia se decidió sólo aplicarlas a las contribuciones del extranjero y a las anónimas. Por último, en Costa Rica

sólo se prohíben las contribuciones del exterior.

Contribuciones del extranjero

La política entendida en su más amplia acepción y, en consecuencia, todas las actividades relativas a la formación, ejercicio y renovación del poder político y a las funciones de gobierno, constituyen un anclaje privilegiado, y probablemente el más importante, de las nociones clásicas de soberanía (nacional/popular) que, casi por definición, excluyen y rechazan cualquier tentativa de injerencia o sujeción externa.

Además de que casi toda doctrina clásica sobre la soberanía concibe a los asuntos políticos internos de un país como un campo de opinión y actuación reservado a sus nacionales, América Latina ha sido una región que históricamente ha padecido reiteradas experiencias de presión, injerencia y dominación externa. Bajo esta doble lógica, no es extraño que la prohibición de contribuciones o donaciones procedentes del extranjero —interpretadas usualmente como contrarias o, por lo menos, alternas a los intereses nacionales— para efectos político-electorales sea la más extendida en la región, al figurar expresamente en las legislaciones de 14 de los 15 países que imponen restricciones al origen del financiamiento.

Lo anterior a pesar de que, por procesos y tendencias de sobra conocidos, en los últimos años se hayan registrado importantes debates y reformulaciones sobre las nociones dominantes de soberanía y que, en último análisis han reducido y acotado de manera sensible los espacios de maniobra de que disponen la mayoría de los estados del mundo, en especial los de menor grado de desarrollo, para diseñar políticas y tomar decisiones esenciales para el desarrollo o bienestar de sus poblaciones de manera soberana (independiente, *ergo*, libre de presiones, interferencias o imposiciones externas).

De los 14 países en los que se prohíben las contribuciones provenientes del extranjero, en siete las disposiciones legales no admiten taxativas: Brasil, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. En los otros siete presentan las siguientes particularidades: en Argentina se permiten las donaciones de extranjeros residen-

tes en el país; en Bolivia se permiten las contribuciones del extranjero siempre y cuando se destinen a actividades de asistencia técnica y capacitación; en Chile pueden hacer aportaciones los extranjeros habilitados para ejercer el derecho al sufragio en el país; en Costa Rica se permiten si sus objetivos son de formación, capacitación o investigación; en Guatemala se exceptúan las provenientes de fundaciones o entidades académicas destinadas a actividades de formación, las cuales deben reportarse a la autoridad electoral dentro de los 30 días siguientes a su recepción; en Nicaragua la prohibición sólo aplica a las procedentes de instituciones estatales o mixtas extranjeras, y; en Perú sólo se prohíben explícitamente las de partidos políticos y agencias del extranjero, salvo cuando sus aportes estén destinados a actividades de formación, capacitación e investigación, por lo que esta doble excepción las convierte en las más flexibles de esta categoría.

De dependencias o empresas públicas

Las prohibiciones que se imponen a las contribuciones o donaciones —en dinero o en especie— por parte de dependencias, empresas o funcionarios públicos, incluyendo en ocasiones tanto las que puedan ser impuestas de manera forzada como las que se materializan a través de “servicios voluntarios” en horarios de trabajo (todo ello sin considerar las prohibiciones que suelen imponerse a los funcionarios públicos y representantes populares para participar en actividades de proselitismo o propaganda partidista, especialmente en periodos de campaña), si bien tienen como propósito fundamental evitar que el ejercicio de un cargo público y las prerrogativas inherentes a él (recursos financieros, materiales o humanos) sean utilizados de manera indebida e ilegítima para fines partidistas o electorales también, y en consecuencia, busca impedir el desvío o malversación de fondos públicos asignados a otras actividades.

La historia de muchos países de América Latina está plagada de experiencias sobre el uso discrecional y arbitrario de fondos públicos como instrumento privilegiado de control político, sobre todo para recompensar (o comprar) adhesiones y lealtades. También ha sido práctica frecuente imponer cuotas partidistas obligatorias a los

funcionarios públicos designados por dirigentes o cuadros afines al partido en el poder, práctica que debe distinguirse de las cuotas que algunos partidos suelen imponer a sus militantes o afiliados, incluyendo especialmente a sus legisladores, que en muchos casos suele ser una de sus principales fuentes de financiamiento.

Lo anterior sin pasar por alto que, en ocasiones, la imposición de contribuciones forzadas no ha sido una práctica privativa del sector público y, por lo tanto, las restricciones se extienden al campo de la iniciativa privada. Sin duda, este tipo de experiencias y la necesidad de prevenir que se obtenga una ventaja ilegítima a partir del acceso y empleo de fondos públicos en términos de la contienda electoral, han llevado a que en once países –incluyendo a Chile y Perú que muy recientemente adoptaron disposiciones al respecto– se prohiban –y, en su caso, se sancionen al margen de cualquier otra responsabilidad penal– las contribuciones o donaciones de esta naturaleza.

En algunos casos, las disposiciones en este sentido suelen ser exhaustivas y detalladas. En Argentina, por ejemplo, se precisa que las prohibiciones comprenden las contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales interestatales, binacionales o multilaterales, municipales o de la ciudad de Buenos Aires, pero también las de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores, esto es, las restricciones alcanzan eventuales aportaciones forzadas tanto de dependencias o empresas públicas como privadas.

De manera análoga, en Paraguay las prohibiciones no sólo comprenden expresamente las contribuciones o donaciones de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales, departamentales o municipales o de empresas estatales, sino también las de personas que se encuentren en condición de subordinación administrativa o de relación de dependencia, cuando se realicen a través de organismos oficiales o por deducciones del salario en las plantillas de sueldos.

En Puerto Rico se les concede especial énfasis y precisión a las prohibiciones que pesan sobre las contribuciones por parte de empleados públicos. La legislación dispone, por una parte, que ninguna

persona puede solicitar o recibir de un funcionario o empleado del gobierno o de cualquiera de sus agencias, una contribución o servicio en beneficio de algún candidato o partido político, mientras esté desempeñando funciones oficiales de su cargo o se encuentre en su edificio o área de trabajo. Por la otra, prescribe que ningún funcionario o empleado puede ejercer coerción o tratar de hacerlo, de manera directa o indirecta, ordenando o aconsejando a otro funcionario o empleado a pagar, prestar o contribuir con parte de su sueldo o con cualquier otra cosa de valor, a la campaña política de cualquier partido, comité independiente de electores o candidato.

Contratistas o concesionarios del sector público

El sentido de estas restricciones tiene una lógica muy clara: el espacio natural de interacción que se establece y desarrolla, a partir de una relación contractual, entre las dependencias u organismos públicos competentes y las empresas mercantiles que son contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos, puede llegar a trascender el estricto plano profesional o laboral y derivar en prácticas ilícitas, o al menos ilegítimas, como la compra o intercambio de favores y tráfico de influencias, susceptibles de expresarse en el ámbito del financiamiento político, partidista y electoral.

Así, previendo que el otorgamiento o la renovación de un contrato o una concesión podría ser condicionado a una determinada contribución política o de que, de *motu proprio*, una empresa mercantil decidiera respaldar financieramente a un candidato o al partido (sobre todo al que está en el poder) como una vía para acceder o preservar un contrato, 10 países imponen prohibiciones expresas en esta materia: Argentina, Brasil, Chile (de manera parcial, como se precisa más adelante), Ecuador, Honduras, México (donde la prohibición abarca a todas las empresas de carácter mercantil, no sólo a las concesionarias o contratistas del Estado), Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela.

En este sentido son especialmente exhaustivas y detalladas las prohibiciones que impone la legislación de Puerto Rico al comprender a cualquier persona natural o jurídica que esté en proceso de

concesión de permisos o franquicias, de adjudicación o de otorgamiento de uno o más contratos de compra y venta de inmuebles; de prestación de servicios, de materiales; de alquiler de terrenos, edificios, equipo o de construcción de obra pública con el Estado, sus agencias públicas o sus municipios o que esté sujeto a la reglamentación de alguno de éstos. En complemento, prohíbe a los alcaldes, funcionarios electos, jefes de agencia pública y, en general, a cualquier funcionario o empleado del Estado implicado y con poder de adjudicación en el proceso de concesión de permisos o franquicias o de adjudicación u otorgamiento de alguno de esos contratos, solicitar contribuciones a las personas naturales o jurídicas que se encuentren pendientes de su determinación o adjudicación.

Es interesante destacar el caso de Chile, ya que la ley prohíbe los aportes a las campañas de cualquier empresa contratista de obras, bienes o servicios (o en proceso de concurso para licitación), pero únicamente en aquellos casos en que los montos de sus contratos con el Estado representen un porcentaje superior a 40% del total de su facturación anual en el respectivo calendario o en alguno de los dos precedentes. Además, hace extensiva la prohibición a cualquier persona jurídica que reciba subvenciones o aportes del Estado, pero también únicamente en los casos en que esas subvenciones o aportes representen más de 15% de sus ingresos en cualquiera de los últimos dos años.

Contribuciones anónimas

Sin duda, la vía más amplia y expedita para que puedan fluir hacia las arcas partidistas, y hacia los fondos para gastos de campaña recursos capaces de contravenir otras regulaciones sobre el origen o monto del financiamiento, y en especial los de procedencia dudosa o claramente ilegal, es la de las contribuciones de carácter anónimo, es decir, aquellas sobre las que no se exige llevar un registro documentado y preciso sobre la identidad del donante, el monto y, en algunos casos, la fecha de ejecución y su destino.

Evidentemente, el anonimato puede conspirar también contra los principios de certidumbre y transparencia en la fiscalización so-

bre el origen del financiamiento político-electoral, contra el legítimo derecho que puede reivindicar (reconocido expresamente en algunos países) los electores de saber qué corporaciones, grupos o personas están financiando a los distintos partidos y candidatos; y, eventualmente, contra los límites impuestos al monto de las contribuciones que pueden efectuar las personas físicas o morales, es decir, contra regulaciones relativas al origen, monto, transparencia o equidad.

A pesar de que puede parecer relativamente sencillo coincidir en lo deseable que resulta prohibir o limitar a montos muy bajos (simbólicos) las donaciones anónimas, hay que considerar que en algunos casos, y a la luz de otros valores o prácticas sociales dominantes o incluso de factores específicos, una iniciativa de esta naturaleza puede no sólo generar reticencias que dificulten su concreción, sino incluso ciertos efectos contraproducentes al momento de su aplicación. Piénsese, por ejemplo, en sociedades signadas por fuertes antagonismos políticos o conflictos donde la revelación de la identidad y el monto de las contribuciones puede ser motivo de represalias políticas o de acciones delictivas en contra de los emisores o de los receptores de las donaciones.

En todo caso, es posible sostener que si bien el óptimo consiste en conjugar los principios de transparencia en la rendición de cuentas para efectos de control administrativo, por un lado, y de derecho a la información del electorado, por el otro, frente a circunstancias excepcionales se podrían diferenciar y disociar esos dos componentes para considerar objeciones específicas como las señaladas.

Para el universo de 15 países que cuentan con restricciones sobre las fuentes de financiamiento, encontramos que en 10 de ellos se incluyen expresamente las contribuciones o donaciones de carácter anónimo. Sin embargo, mientras en cinco de ellos –Argentina, Brasil, Guatemala, México y Venezuela– la prohibición no comprende taxativa alguna; en los otros cinco admiten algunas excepciones: en Bolivia, Honduras y Nicaragua se permiten las donaciones anónimas en colectas públicas, en Perú la ley dispone que las contribuciones por actividades proselitistas en las que no se pueda identificar a

los donantes no pueden exceder de 30 unidades tributarias (93 mil soles o alrededor de 25 mil dólares considerando los valores vigentes a finales de 2003); mientras que en Puerto Rico están sujetas a un doble límite: de 50 dólares por contribución en lo individual y, conforme a la reciente reforma legal, de hasta 600 mil dólares en su conjunto para efectos de la operación del fondo estatal para financiar actividades de campaña.

Aunque en rigor no corresponde a esta categoría, el caso chileno merece una mención especial ya que la ley contiene disposiciones expresas sobre las contribuciones anónimas, pero no todas ellas en sentido restrictivo como suele ser lo habitual. De acuerdo con su monto, la ley distingue entre aportes anónimos, aquellos cuyo importe no sea superior a 20 unidades de fomento (equivalentes a alrededor de 342 mil pesos, considerando la cotización de la unidad en aproximadamente 17,140 pesos a principios de septiembre de 2004 o a 550 dólares conforme a un tipo de cambio de 622.50 pesos por dólar); aportes reservados, cuyo importe no supere las 600 unidades de fomento (casi 10.3 millones de pesos o 16,520 dólares) para un candidato o las tres mil unidades (51.4 millones de pesos o 82,600 dólares) para un partido o el conjunto de sus candidatos; y, aportes públicos, cuando excedan los límites impuestos a las contribuciones reservadas.

RESTRICCIONES EN CUANTO A LOS MONTOS DE LAS CONTRIBUCIONES

Las restricciones o prohibiciones relativas al monto de las contribuciones también buscan satisfacer varios cometidos. Uno primigenio y muy importante es el de evitar una concentración del financiamiento partidista y electoral en unas pocas manos y en intereses creados que pongan en riesgo la obligada y necesaria independencia de partidos y candidatos al impedir que las corporaciones, grupos o individuos con mayor poder económico encuentren la puerta abierta para “adquirir” por esa vía una influencia indebida en los procesos de toma de decisiones de gobernantes o legisladores, o por lo

menos, de estar en mejores condiciones de “acceder” o ejercer algún tipo de influencia a través de sus aportaciones. Casi como complemento obligado, se busca diversificar las fuentes de financiamiento privado, esto es, procurar que los partidos se preocupen y ocupen de atraer un número cada vez mayor de simpatizantes y de traducir su adhesión programática o simbólica en apoyos monetarios.

En este sentido, si bien en 12 países existen disposiciones relativas a la imposición de límites a los montos de las contribuciones, es conveniente precisar que en el caso de Colombia, a pesar de estar previstas en la Constitución, éstas son de carácter facultativo y no han sido reglamentadas hasta la fecha, aunque el hecho de que hayan sido ratificadas en la reciente reforma constitucional puede eventualmente propiciar su reglamentación en un corto plazo. En consecuencia, el universo de países con regulaciones efectivas se reduce a 11: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Puerto Rico, conforme a parámetros y bajo términos diferenciados, tal como se aprecia en el cuadro 11.

En cuatro casos, Argentina, Chile, Guatemala y Ecuador, los límites de las contribuciones se determinan en función de los topes establecidos a los gastos que se pueden efectuar en las actividades de campaña (ver el capítulo siguiente), aunque en Argentina también se impone un límite al volumen total de las contribuciones privadas. En efecto, la legislación argentina dispone, por una parte, que las contribuciones de personas jurídicas no pueden ser superiores a 1% de los topes de gastos autorizados y las de las personas físicas mayores a 0.5% de esos mismos techos. De acuerdo con la ley sobre financiamiento aprobada en 2002, el tope de gastos por distrito electoral es de un peso por elector registrado, aunque en ningún distrito debe ser inferior a los 500 mil pesos argentinos (alrededor de 178 mil dólares, considerando un tipo de cambio de 2.80 pesos por dólar).

Sobre esa base, para efectos de la elección presidencial de 2003, el tope de gastos se ubicó en alrededor de 28.3 millones de pesos (10.1 millones de dólares), ya que si bien el total de electores inscritos a nivel

Cuadro núm. 11
Límites al monto de las contribuciones privadas

País	Términos de referencia	Características específicas
Argentina	Las restricciones se refieren a las contribuciones para financiar gastos de campaña. Se imponen límites a las contribuciones en lo individual y también de manera agregada o global.	Las contribuciones de personas físicas no pueden ser superiores al 1% y las de personas morales a 0.5% de los límites fijados para los gastos de campaña. Además, un partido y sus candidatos en conjunto no pueden recibir aportaciones por un monto mayor a la diferencia entre el límite de gastos y el financiamiento público para actividades de campaña.
Bolivia	El límite a las contribuciones de personas físicas o morales se determina en función del presupuesto anual que libremente determine cada partido político y no conforme a un parámetro general.	Ninguna contribución individual puede exceder el 10% del presupuesto anual que cada partido político le reporte a la autoridad electoral.
Brasil	Se limitan las contribuciones en lo individual y de manera diferenciada entre periodos ordinarios y años electorales.	En años no electorales, los límites se calculan sobre la base de la aportación estatal al fondo partidista y se limitan a un máximo de 0.2% tratándose de contribuciones a órganos partidistas al nivel nacional y de 0.02% si se destinan a órganos del ámbito local o municipal. En años electorales, los límites se determinan de acuerdo con los ingresos brutos declarados por los contribuyentes el año previo a las elecciones. Las personas físicas pueden realizar donaciones hasta por un 10% de los rendimientos declarados el año anterior y las personas morales hasta por el 2% de sus rendimientos declarados.
Chile	En rigor, no se limita el monto de las contribuciones individuales. Tienen un estatus distinto (anónimo, reservado o público) dependiendo del monto. El referente es anual.	Para que una contribución tenga carácter anónimo debe ser inferior a 20 unidades de fomento. Además, ningún partido o candidato puede recibir aportaciones anónimas superiores al 20% del límite que se haya impuesto a los gastos de campaña. Para que una contribución tenga carácter reservado no debe exceder 600 unidades de fomento si se destina a un sólo candidato o a las 3 mil unidades si se beneficia a un partido político o conjunto de sus candidatos, pero tampoco puede representar más de 10% del total de gastos fijados para un candidato o partido. Cualquier contribución que exceda estos montos tiene carácter público.
Costa Rica	Los límites se aplican anualmente y tienen como referencia el valor y evolución del salario mínimo mensual.	Las contribuciones de personas físicas y morales por igual pueden ascender a un máximo de 45 veces el salario mínimo mensual por año, pero la ley permite que las contribuciones se puedan acumular a lo largo de un periodo de gobierno (cuatro años).
Ecuador	Las restricciones se aplican a las contribuciones para financiar gastos de campaña.	El límite a las contribuciones de personas físicas o morales puede ascender hasta un máximo equivalente a 10% del tope de gastos de campaña autorizado para cada uno de los cargos electivos.
Guatemala	Las restricciones se aplican a las contribuciones para financiar gastos de campaña.	Ninguna persona natural o jurídica puede hacer aportaciones que rebasen el 10% del límite de gastos de campaña.

REGULACIONES SOBRE EL ORIGEN Y EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL

País	Términos de referencia	Características específicas
México	Los límites se aplican anualmente y se determinan de acuerdo con el monto total del financiamiento público que reciben todos los partidos. Sobre esta base, existe un tope global y dos específicos.	Por mandato constitucional, los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, por lo tanto, ningún partido puede recibir contribuciones privadas por un monto superior al de su financiamiento público (límite global). Por otra parte, los límites específicos se refieren exclusivamente a las contribuciones de simpatizantes: ningún partido puede recibir aportaciones superiores al 10% del monto total del financiamiento público para todos los partidos por concepto de actividades ordinarias y el límite para la aportación de cualquier persona física o moral es de 0.05% de ese mismo total del financiamiento público.
Paraguay	Los límites se aplican anualmente y tienen como referencia el valor del salario mínimo diario.	El límite para las contribuciones de personas físicas y morales por igual es por el equivalente a 5 mil salarios mínimos diarios.
Perú	Los límites se aplican anualmente y tienen como referente un máximo de unidades tributarias.	Los límites se aplican por igual a las personas naturales y jurídicas y son por un monto equivalente a sesenta unidades tributarias al año.
Puerto Rico	Los límites son anuales y sólo se permiten aportaciones de personas físicas.	El límite máximo para un contribuyente es de 5 mil dólares anuales, aunque el monto destinado a un sólo candidato a gobernador no puede exceder 2,500 dólares, ni los mil dólares tratándose de un candidato a cualquier otro cargo. Es ilegal acumular contribuciones para otros años.

nacional era de poco menos de 25.5 millones, en 12 de las 23 provincias (distritos) el número de electores era inferior a los 500 mil electores y, por lo tanto, resultaba procedente aplicar el criterio de base mínima (500 mil pesos) previsto por la ley. Así, el límite de las contribuciones de personas jurídicas para efectos de las campañas presidenciales habría sido del orden de 283 mil pesos (101 mil dólares, equivalentes a 1% del límite) y para las personas físicas de la mitad de esa cantidad: 142, 500 pesos o 50,500 dólares (equivalentes a 0.5% del límite).

Por otra parte, la ley dispone que un partido y sus candidatos en conjunto no pueden recibir aportaciones privadas para efectos de campaña por un monto mayor a la diferencia entre el tope de gastos y el subsidio estatal para gastos de campaña. Esto significa que sí, por ejemplo, un partido recibe un subsidio estatal para campañas de 15 millones de pesos, sus contribuciones privadas no podrían ser superiores, tomando los mismos datos de 2003, a 13.3 millones de pesos, equivalentes a la diferencia entre el tope de gastos (28.3 millones) y el subsidio estatal (15 millones).

En Chile, la ley más que limitar de manera directa y categórica el monto de las contribuciones procedentes de una misma fuente, lo

que hace es conferirles un status legal distinto en función de su monto. Así tenemos que para que una contribución pueda ser considerada de carácter anónimo debe ser, como ya se ha indicado, inferior a las 20 unidades de fomento. Además, dispone que ningún partido o candidato pueden recibir aportaciones anónimas superiores a 20% del límite que se haya impuesto a los gastos de campaña, es decir, en este caso también les impone un tope global. Para que una contribución pueda ser reservada (término que se refiere tanto a la identidad del donante como a la del destinatario o destinatarios), no debe exceder las 600 unidades de fomento si se dirige a un solo candidato o las tres mil unidades si beneficia a un partido político o a un conjunto de sus candidatos, ni tampoco representar más de 10% del total de gastos fijados para un candidato o partido. Si excede cualquiera de estos montos o porcentajes, la contribución tiene carácter público.

En Guatemala la disposición que limita el monto de las contribuciones fue incorporada como parte de la reforma electoral aprobada en abril de 2004 y prescribe que ninguna persona natural o jurídica puede hacer aportaciones que rebasen el 10% del límite de

Cuadro núm. 12

Partido	Actividades ordinarias permanentes	Actividades de campaña	Actividades específicas	Total	Estimación en USD
Partido Acción Nacional (PAN) ²	641'132	641'132	10'979	1'293,243	123,166
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	714'168	714'168	3'723	1'432,059	136,387
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	282'852	282'852	1'242	566,946	53,995
Partido del Trabajo (PT)	142'868	142'868	4'677	290,413	27,658
Partido Verde Ecologista de México(PVEM)	182'541	182'541	552	365,634	34,822
Convergencia(CD)	117'654	117'654	8'528	243,836	23,222
Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)	101'662	101'662	6'783	210,107	20,010
Partido Alianza Social(PAS)	101'662	101'662	3'020	206,344	19,652
Partido Liberal Mexicano (PLM)	45'691	45'691	—	91,382	8,703
México Posible (MP)	45'691	45'691	—	91,382	8,703
Fuerza Ciudadana (FC)	45'691	45'691	—	91,382	8,703
Total	2'421,612	2'421,612	39'504	4'882,728	465,021

gastos de campaña. Tanto el límite a las contribuciones como a los gastos de campaña se aplicarán por vez primera hasta las elecciones generales de 2007. También en Ecuador las contribuciones privadas (sean de personas físicas o morales) pueden ascender hasta un máximo equivalente a 10% del tope de gastos de campaña autorizados para cada uno de los cargos electivos, lo que evidentemente significa que se pueden hacer aportaciones para todos y cada uno de los cargos en disputa. Si se toma en cuenta que el tope de gastos para la elección presidencial de octubre de 2002 se fijó en 1'139,882 dólares, resulta que el límite para las contribuciones privadas para efectos de esa elección fue del orden de poco menos de 114 mil dólares.

En Costa Rica y Paraguay el límite toma como referencia el valor —y la evolución— del salario mínimo mensual. En Costa Rica las con-

tribuciones de personas físicas y morales por igual pueden ascender a un máximo de 45 veces el salario mínimo mensual por año, aunque la ley permite que las contribuciones se puedan acumular a lo largo de un periodo de gobierno (cuatro años). De esta forma, si el salario mínimo mensual se ubica, en septiembre de 2004, en alrededor de 1,638 colones (cerca de 187 dólares a un tipo de cambio de 8.75 colones por dólar) el límite anual sería del orden de 73,710 colones (8,425 dólares), aunque un acumulado para año electoral podría llegar a cerca de 34 mil dólares.

En Paraguay el límite para las contribuciones de personas físicas y morales es por el equivalente a cinco mil salarios mínimos diarios. Para septiembre de 2004 el valor del salario mínimo diario se ubicaba alrededor de los 32,415 guaraníes (poco menos de 5.5 dólares a un tipo de cambio de 5,910 guaraníes por dólar). Consecuentemen-

2. Sólo los primeros seis partidos que aparecen en la lista obtuvieron el 2% de la votación requerida para conservar su registro y seguirse beneficiando del FPD. Los cinco restantes no alcanzaron el umbral y, consecuentemente, perdieron su registro, pero recibieron el total del subsidio para actividades de campaña y la parte proporcional del destinado a actividades ordinarias.

te, el tope a las donaciones políticas era del orden de los 27,420 dólares al año. También en Perú el límite se mantiene por igual a personas físicas y morales y asciende al equivalente de 60 unidades tributarias al año (alrededor de 51,650 dólares, considerando el valor de la unidad y el tipo de cambio vigentes a finales de 2003).

En Brasil la ley distingue entre los límites para contribuciones a los partidos en periodos ordinarios y en periodos electorales. En el primer caso, se calculan sobre la base de la aportación estatal al fondo partidista y se limitan a un máximo de 0.2% tratándose de órganos partidistas al nivel nacional y de 0.02% si se destinan a órganos del ámbito local o municipal. En el otro, las contribuciones privadas están condicionadas a que los partidos registren a los comités responsables de las finanzas de campaña, pero los límites que se contemplan tienen que ver con los ingresos brutos declarados por los contribuyentes el año previo a las elecciones, es decir, con las capacidades financieras de los donantes. Así, las personas físicas pueden realizar donaciones en dinero o en especie por un monto equivalente hasta 10% de los rendimientos brutos declarados el año anterior, en tanto que para las personas morales el límite se establece en el equivalente a 2% de su declaración.

La legislación electoral mexicana también impone, como la nueva legislación argentina, una doble restricción a los montos de las contribuciones privadas. De una parte, el volumen total de recursos captados de fuentes privadas está sujeto a un tope global y a dos específicos. El global se sustenta en el mandato constitucional que, a propósito del financiamiento de partidos y campañas, determina que la ley debe garantizar que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, es decir, en la composición de todos los fondos que tengan a su disposición los partidos, los de carácter público deben ser mayores en términos absolutos (50% más uno) a los procedentes de las otras cuatro fuentes privadas reguladas por la ley (cuotas de militantes y aportaciones de sus organizaciones sociales, contribuciones de simpatizantes, rendimientos financieros y derivados de actividades promocionales).

Para traducir esta disposición en cifras reales, en el cuadro 12 se indica el monto total del financiamiento público anual que recibiría cada uno de los 11 partidos que contendrían en las elecciones legislativas de 2003 por concepto de actividades ordinarias y gastos de campaña, en el entendido de que los recursos de origen privado que podrían recaudar no deberían ser mayores a los fondos públicos que cada uno de ellos recibiría. La estimación en dólares considera una tasa de cambio de 10.5 pesos por dólar.

Los límites específicos se refieren exclusivamente a las contribuciones en dinero o especie de simpatizantes, es decir, personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, y se expresan en una doble vertiente. En primer lugar, ningún partido puede recibir contribuciones anuales superiores a 10% del monto total del financiamiento público que corresponda a *todos* los partidos por actividades ordinarias. Es decir, el primer límite específico que se impone guarda relación con el monto total del subsidio que reciban todos los partidos por concepto de actividades ordinarias, el cual se determina y ajusta anualmente. Para el año 2003, el monto total del subsidio público por este concepto ascendió a poco más de 2,421 millones de pesos (alrededor de 230.6 millones de dólares). Por lo tanto, ningún partido puede tener ingresos anuales durante 2003 por concepto de contribuciones de simpatizantes por encima de los 241 millones de pesos (alrededor de 23 millones de dólares).

En segundo lugar, y también tomando como referencia el monto total del subsidio que reciben *todos* los partidos por concepto de actividades ordinarias, se limita la suma de las aportaciones en dinero que puede efectuar cada persona física o moral facultada para ello a un monto anual equivalente a 0.05% de ese subsidio público, por lo tanto, para 2003 el límite se ubicaría alrededor de 12 millones de pesos (1.2 millones de dólares).

En el caso de Puerto Rico donde, como ya se ha mencionado, sólo se permiten las contribuciones por parte de personas físicas, se les impone un límite máximo de cinco mil dólares anuales, aunque las aportaciones para un candidato a gobernador en lo particular no pueden exceder los 2,500 dólares, ni las contribuciones individuales

a cualquier candidato a otro cargo pueden ser mayores a los mil dólares. De acuerdo con la ley, es ilegal acumular contribuciones para años posteriores. En este contexto, vale la pena reiterar que también las contribuciones anónimas están sujetas a una doble restricción: en lo individual a un máximo de 50 dólares, pero acumuladas y para efectos de la operación del fondo estatal de compensación para actividades de campaña a un máximo de 600 mil dólares.

Finalmente, a la luz de las referencias precedentes, el caso boliviano resulta el más *sui generis*, ya que la ley prescribe que ninguna

contribución individual puede exceder el 10% del presupuesto que anualmente elabore y reporte a la autoridad electoral cada organización política, con lo cual no sólo las aportaciones de una sola persona física o moral pueden alcanzar una magnitud importante (10% de los ingresos previstos), sino que además los partidos tienen gran libertad para determinar el volumen total de los ingresos que pueden recabar.

OTRAS GARANTÍAS DE EQUIDAD



EN LA CONTIENDA

A pesar de su indudable importancia para contribuir al logro de propósitos vinculados a la transparencia, certidumbre, confiabilidad o legalidad del financiamiento de la política electoral, las regulaciones y restricciones sobre el origen y el monto de las contribuciones examinadas en el capítulo anterior, generalmente no tienen un impacto directo ni significativo, al menos por sí mismas, en las condiciones de equidad de la competencia. En este capítulo se van a explorar algunas regulaciones que pretenden, primigenia o esencialmente, nivelar o equilibrar las condiciones de la competencia en el sentido de tratar de contrarrestar o mitigar cualquier ventaja que pudiera resultar de una fuerte disparidad en la disponibilidad de recursos, especialmente financieros, en la posibilidad de acceso a los distintos cargos en disputa entre los distintos contendientes. Lo anterior sin menoscabo de que estas regulaciones puedan por sí mismas o en combinación con otras de diferente tipo, orientarse al logro de objetivos complementarios.

Para efectos de este estudio y a partir de una revisión pormenorizada de las legislaciones del universo de países examinados, se han seleccionado tres tipos de disposiciones susceptibles de contribuir a la equidad en las condiciones de la contienda político-electoral: 1. Límites globales a los gastos de campaña; 2. Límites específicos por concepto de contratación o compra de publicidad en medios, particularmente los electrónicos; y 3. Regulaciones para la compra de espacios y el uso de medios, cuya incidencia para el universo de países examinados se muestra en el cuadro 13, en el cual se advierte que, con la notable excepción de Honduras, prácticamente en todos los países

de la región existe algún tipo de regulación en cuanto al acceso y la publicidad en medios durante los periodos de campaña.

LÍMITES GLOBALES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA

No está de más recordar que el primer precedente de regulaciones en materia de financiamiento político electoral de que se tenga conocimiento, es precisamente la imposición de límites a los gastos que los candidatos a la Cámara de los Comunes podían destinar a sus actividades de campaña y que esto ocurrió en Gran Bretaña hace más de un siglo, justo en 1883. En su origen, esta disposición estuvo motivada en lo esencial por un doble propósito: paliar los problemas de corrupción electoral ya presentes y muy extendidos en esa época (como la compra y coacción del voto que no han sido desterradas en definitiva pues han evolucionado hacia formas cada vez más sofisticadas); y, procurar cierta igualdad económica entre los distintos contendientes, de forma tal que las disparidades en la disponibilidad de recursos no gravitaran de manera significativa en el perfil de sus campañas.

A pesar de la importancia que se le puede conceder a este tipo de regulación para contribuir al logro de estos y otros objetivos complementarios (como acotar el apremio de partidos y candidatos por acceder a fuentes de financiamiento cada vez mayores o frenar un potencial ascenso en espiral de los costos de campaña), no se puede pasar por alto que su capacidad para lograrlo tiene ver con el hecho de que los límites o topes sean realistas, es decir, que sean considerados razonables y aceptables por los distintos contendientes y a la

luz de sus diferentes capacidades o posibilidades financieras, lo que evidentemente introduce en el debate un elemento relativamente subjetivo o, por lo menos, sobre el que puede ser difícil generar un amplio consenso.

Cuadro núm. 13
Otras garantías de equidad en la contienda

País	Límites globales a los gastos de campaña	Límites a la contratación de publicidad	Otras regulaciones
Argentina	x	-	x
Bolivia	-	x	x
Brasil	x	-	x
Chile	x	-	x
Colombia	x	x	
Costa Rica	-	x	x
Ecuador	x	-	x
El Salvador	-	-	x
Guatemala	x	x	x
Honduras	-	-	-
México	x	-	x
Nicaragua	-	x	x
Panamá	-	-	x
Paraguay	-	x	x
Perú	-	x	x
Puerto Rico	x	-	x
República Dominicana	-	-	x
Uruguay	-	-	x
Venezuela		x	x

Además, se puede argumentar que el hecho de que sea una de las medidas menos extendidas entre los diferentes regímenes de financiamiento político electoral puede guardar relación con las tremendas exigencias y complejidades técnicas, administrativas y operativas

que se requiere sortear para supervisar o verificar su efectivo cumplimiento, como por ejemplo, los recursos a disposición de la autoridad electoral para vigilar o corroborar los gastos efectuados, la fijación de criterios para diferenciar y separar claramente los gastos de campaña de los gastos rutinarios o convencionales y el tratamiento (e incidencia) de los denominados gastos independientes.

En todo caso, en América Latina se trata de una medida legal relativamente novedosa que, al margen de una muy fugaz tentativa de aplicación en Argentina hacia la década de 1940, tiene como uno de sus principales referentes la experiencia iniciada por México en 1993, que gradualmente se ha ido extendiendo hasta concretarse hoy en día en la legislación electoral de otros siete países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Puerto Rico) aunque en Chile se aplicará por vez primera en las elecciones municipales de octubre de 2004, en tanto que en Guatemala su estreno habrá de aguardar hasta las generales de 2007, pues se adoptó después de las generales de noviembre de 2003.

En Argentina, la ley de financiamiento de partidos aprobada por el Congreso en mayo de 2002 y aplicada por vez primera a las elecciones presidenciales del 16 de mayo de 2003, dispone que tratándose de las elecciones legislativas nacionales, los gastos destinados a las campañas que realicen los partidos, los candidatos y cualquier otra persona en su favor, no pueden superar en su conjunto la suma equivalente a un peso por elector habilitado para votar, aunque puntualiza que para efectos de aplicación de esta norma se considerará que ningún distrito tiene menos de 500 mil electores. En lo que concierne a la elección presidencial, también determina que los gastos no pueden superar en su conjunto la suma equivalente a un peso por elector habilitado y, en caso, de ser necesaria una segunda vuelta para dirimir al triunfador, el límite será la suma equivalente a 30 centavos de peso por elector habilitado.

Sobre esa base, como ya se ha comentado, para efectos de la elección presidencial de 2003, el límite de gastos de campaña se ubicó en alrededor de 28.3 millones de pesos (10.1 millones de dólares a un tipo de cambio de 2.8 pesos por dólar), ya que si bien el

total de electores inscritos al nivel nacional era de poco menos de 25.5 millones, en 12 de las 23 provincias (distritos) el número de electores era inferior a los 500 mil electores y, por lo tanto, resultaba procedente aplicar en ellas el criterio de base mínima (500 mil pesos) previsto por la ley.

En el caso de la nueva normativa chilena, se fijan topes de gastos a las candidaturas para presidente, senador, diputado, alcalde y concejal. En el caso de la elección presidencial, determina que el límite de gastos será equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar el número de electores registrados en todo el país por tres centésimos de unidad de fomento (equivalentes a alrededor de 514 pesos según cotizaciones de la unidad en poco más de 17,140 pesos a principios de septiembre de 2004). Así, conforme al número de electores registrados al 31 de mayo de 2003 (7,979,307), un eventual límite aplicable que se hubiera determinado en septiembre de 2004 sería del orden de 4,101'363,798 pesos (alrededor de 6.6 millones de dólares, considerando un tipo de cambio de 622.5 pesos chilenos por dólar).

Para efectos de las campañas a senador se fija un tope diferenciado de acuerdo con el volumen de electores de cada circunscripción electoral: a una base de tres mil unidades de fomento (51.4 millones de pesos o 82,600 dólares) se habrá de sumar el resultado de multiplicar por cuatro céntimos de la misma unidad los primeros 200 mil electores inscritos, por tres céntimos los siguientes 200 mil y por dos céntimos el remanente de electores registrados. Para diputados, se toma como base el equivalente a 1,500 unidades de fomento (alrededor de 41,300 dólares) y se le agrega la cantidad que resulte de multiplicar al número de electores inscritos en cada circunscripción por tres céntimos de unidad de fomento. En todo caso, el director del Servicio Electoral debe determinar y publicar los límites de gastos 120 días antes de las elecciones y considerando el valor de la unidad de fomento vigente a la fecha en que adopte la resolución respectiva.

En Colombia, la Constitución dispone que la ley puede limitar el monto de los gastos de campaña que pueden realizar los partidos, movimientos o candidatos en las campañas, y la legislación electo-

ral, a su turno, faculta a la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral) para resolver lo conducente para las elecciones de presidente, diputados, senadores, gobernadores, alcaldes y concejales, debiendo hacerlo con seis meses de antelación a cada elección y tomando en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y las apropiaciones que realice el Estado para reponer parcialmente los gastos de campaña.

En este sentido y para efectos de las elecciones legislativas que se celebraron en marzo de 2002, el Consejo Nacional Electoral fijó en 390 millones de pesos (poco menos de 165 mil dólares, considerando un tipo de cambio promedio de 2,375 pesos por dólar hacia principios de 2002), el límite a los gastos de campaña para los candidatos al Senado. Para los candidatos a la Cámara de Representantes estableció topes diferenciados de acuerdo con el número de electores inscritos en cada departamento, correspondiéndole el tope más elevado y análogo al de los senadores, es decir, por 390 millones de pesos, a los candidatos a la denominada circunscripción nacional especial (conformada por grupos étnicos, comunidades indígenas, minorías políticas y residentes en el exterior) y el menor a los candidatos de los departamentos con un censo electoral menor a 100 mil registros, establecido en 147 millones de pesos. Para los candidatos en el distrito capital (Bogotá), el límite se ubicó en 295 millones de pesos (alrededor de 124 mil dólares). Para las elecciones presidenciales que se realizaron en mayo de 2002, el límite para las fórmulas de candidatos a la Presidencia se fijó en 14 mil millones de pesos (cerca de 5.9 millones de dólares), con una previsión por siete mil millones de tope para la segunda vuelta, en caso de ser necesaria.

A partir del mandato constitucional de crear un cuerpo legal que norme la fijación de límites y el control de los recursos que se destinan a las campañas electorales, el Congreso de Ecuador aprobó en marzo de 2000 la Ley Orgánica de Control del Gasto y la Propaganda Electoral, en el cual se fijan las bases para que la autoridad electoral (Tribunal Supremo Electoral) determine y publique 10 días antes de la convocatoria a elecciones, los límites máximos de gasto electoral para todos los cargos de elección popular, desde el presidente

hasta los miembros de las juntas parroquiales rurales, incluyendo los de candidatos al Parlamento Andino. La ley establece un monto base para cada cargo electivo, que en el caso de la fórmula presidencial es de un millón de dólares y en el de diputados es de 800 mil dólares y precisa una fórmula para determinar el tope aplicable a cada cargo de acuerdo número de electores registrados en la circunscripción electoral respectiva.

Para efectos de las elecciones generales de 2002, como ya se ha anotado, el tope a los gastos de campaña para las elecciones presidenciales se estableció en 1'139,882 dólares (básicamente porque al millón de dólares fijado por la ley, la autoridad le agregó un porcentaje equivalente al monto de los impuestos aplicables), en tanto que, para las elecciones legislativas, se fijó en 911,815 dólares por cada provincia, monto que en este caso, como en el de las distintas elecciones plurinominales, debe dividirse entre el número de representantes (escaños a elegirse) en la respectiva demarcación para determinar el tope aplicable a cada candidatura en lo individual.

En Guatemala, como ya se ha mencionado, la disposición legal que prescribe el establecimiento de límites a los gastos de campaña se introdujo en el marco de la reforma aprobada en abril de 2004, por lo que su aplicación habrá de esperar hasta las elecciones generales de 2007. La ley dispone que para fijar los límites se ha de tomar como base un peso centroamericano por cada ciudadano empadronado al 31 de diciembre del año anterior a las elecciones, aunque la autoridad electoral está facultada para establecer y modificar, en consulta con los partidos políticos al inicio de cada proceso electoral, el factor por el que haya que multiplicar el número de empadronados para determinar los límites aplicables a cada elección. Si esta norma hubiera estado vigente para las elecciones presidenciales de 2003 y se hubiera contemplado como base un peso centroamericano por elector registrado, el límite para la primera vuelta se habría fijado en alrededor de 5.8 millones de pesos centroamericanos (igual cantidad de dólares al estar vigente una tasa de cambio paritaria), al rondar más o menos esa cifra el total de empadronados.

En México las primeras normas para establecer topes a los gastos de campaña a todos los cargos federales (presidente, diputados y senadores) se establecieron en 1993 y después de las críticas provocadas por su aplicación en las elecciones federales de 1994 (por considerarse demasiado elevados y, por lo tanto, alejados de su objetivo central de contribuir a la equidad en la contienda) fueron ajustados como parte de la reforma aprobada en 1996, para adoptar su formato actual. Hoy, la ley faculta al órgano máximo de dirección (el Consejo General) del organismo responsable de organizar las elecciones, el Instituto Federal Electoral (IFE), para determinar los topes de gastos campaña aplicables a los cargos federales a partir de un conjunto de reglas puntualmente detalladas, que toman como base el costo mínimo de las campañas que debe ajustar y calcular anualmente la propia autoridad electoral. La ley también refiere los conceptos de gastos que quedan comprendidos dentro de los límites (propaganda genérica, propaganda en medios masivos y gastos operativos) y los que quedan excluidos (operación ordinaria y sostenimiento de sus órganos directivos y organizaciones).

Con motivo de las elecciones federales de 2000, el Consejo General del IFE estableció en 491.8 millones de pesos (alrededor de 51.7 millones de dólares, considerando el tipo de cambio promedio en esas fechas de 9.5 pesos por dólar) el límite de gastos de campaña para la elección presidencial; en 738 mil pesos (alrededor de 78 mil dólares) el tope para las campañas de diputados en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el país para efectos electorales; y en 1.49 millones de pesos (157 mil dólares) el monto base para calcular el límite aplicable a las campañas de senadores en cada entidad federativa, ya que en este último caso la ley dispone que el monto base debe multiplicarse por el número de distritos que comprende cada entidad, que en ningún caso es menor a dos distritos, pero hasta por un máximo de 20, pues actualmente hay tres entidades que cuentan con más de 20 distritos, los cuales se determinan en función de su volumen de población.

Para las elecciones federales de julio de 2003, donde únicamente se renovó la Cámara de Diputados, el Consejo General del IFE fijó

Cuadro núm. 14

Límites a gastos de campaña

País	Tope en moneda local	Tope en dólares	Observaciones
Argentina	28.3 millones de pesos	10.1 millones (2.8 x 1)	El tope corresponde a los gastos de campaña para la elección presidencial de 2003 y se basa en un cálculo propio conforme a las disposiciones legales.
Chile	4 mil millones de pesos	5.7 millones (713 x 1)	Se trata de un cálculo hipotético basado en la aplicación de la fórmula prevista para determinar el tope de gastos de campaña para la elección presidencial, considerando el número de electores (7.9 millones) registrados al 31 de mayo de 2003, así como los valores de la unidad de fomento y el tipo de cambio vigentes a principios de septiembre de 2004.
Colombia	14 mil millones de pesos	5.9 millones (2,375 x 1)	El tope corresponde a los gastos de campaña para la elección presidencial de mayo de 2002, que se resolvió e la primera vuelta. Para la segunda vuelta estaba previsto un tope de 7 mil millones de pesos.
Ecuador	—	1.1 millones	El tope corresponde a los gastos de campaña para la primera vuelta las elecciones presidenciales de octubre de 2002 y fue fijado en dólares.
Guatemala	5.8 millones de pesos centroamericanos	5.8 millones	Se trata de un cálculo hipotético basado en la aplicación de la fórmula para las elecciones presidenciales de 2003, considerando como base un peso centroamericano por elector registrado.
México	491.8 millones de pesos	51.7 millones (9.5 x 1)	El tope corresponde a los gastos de campaña para la elección presidencial de julio de 2000.
Puerto Rico	—	11 millones	La cifra corresponde al límite que, conforme a las reformas legales de abril de 2003, se aplicará a las campañas para la elección de gobernador en noviembre de 2004.

en 849 mil pesos (alrededor de 81 mil dólares, considerando un tipo de cambio de 10.5 pesos mexicanos por dólar) el límite a los gastos de campaña para la elección de diputados. Es importante destacar que, en esencia, el Consejo General del IFE ha procurado que la

actualización de los topes a los gastos de campaña se ajuste únicamente a la evolución de los índices inflacionarios, por lo que su valor real se ha mantenido más o menos constante de 1997 a la fecha.

En Puerto Rico, la reforma legal aprobada en abril de 2003 ha introducido innovaciones en materia de financiamiento que no sólo han establecido un límite preciso (y más elevado) a los gastos totales de campaña en que pueden incurrir los partidos políticos y sus candidatos a gobernador en un año electoral (que conforme a las disposiciones previas rondarían los 6.6 millones de dólares), sino que además han suprimido un eventual límite a los gastos por compra de publicidad en medios. Conforme a las nuevas regulaciones, que se aplicarán en las elecciones de 2004, el tope a los gastos de campaña de cada partido político y su candidato a gobernador que se acogan a los beneficios del fondo voluntario para el financiamiento de campañas, se fija en 11 millones de dólares. Además, por vez primera los límites se extienden, como parte de un plan piloto, a los gastos de campaña de los candidatos a cuatro alcaldías y por montos que oscilan entre el millón y medio y los 750 mil dólares para cada una de ellas.

El caso brasileño se ha reservado para el final de este segmento por su carácter *sui generis*. De acuerdo con la ley, al momento en que un partido o coalición solicite el registro de sus candidaturas a cualquier cargo de elección popular, debe comunicar a la autoridad electoral correspondiente el valor máximo de los gastos que efectuará por cada una de las candidaturas. Inclusive, tratándose de una coalición, cada uno de los partidos que la integre puede fijar el límite de sus gastos para cada candidatura. Como se advierte, el límite es *sui generis* ya que cada partido o coalición tiene libertad para auto imponérselo, por lo que sin duda es discutible si en rigor constituye un tope que contribuya a procurar condiciones de equidad. A pesar de ello, la ley contempla la aplicación de multas por transgredir los topes establecidos, lo cual se supervisa a través de un conjunto de procedimientos obligatorios que comprende el sistema de control y rendición de cuentas sobre los ingresos y gastos de campaña.

Con el propósito de dar una idea concreta de los límites que se imponen a los gastos de campaña, en el cuadro 14 se han reunido los datos referentes a la más reciente elección para los siete países donde resulta aplicable, se incluye una estimación sobre el caso de Chile.

LÍMITES A LA CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD EN MEDIOS PARA EFECTOS DE CAMPAÑA

Una fórmula también relativamente novedosa en la región para regular y controlar los gastos de las campañas consiste en limitar los tiempos o espacios que se pueden contratar en los medios de comunicación para la transmisión de publicidad electoral. La restricción que se pondera para efectos de este apartado no es propiamente la relativa a la limitación del periodo general durante el cual se puede transmitir publicidad electoral en los medios, lo que ocurre cuando el periodo legal para transmitir publicidad electoral es menor al previsto para actividades de campaña; si no aquella que tiene que ver con la imposición de límites a los tiempos o espacios diarios que se pueden contratar, con relativa independencia de la extensión del periodo durante el cual pueda transmitirse.

A diferencia de aquella primera limitación que en mucho se explica como una tentativa para contrarrestar las críticas por el costo (y a veces el contenido) de las campañas electorales o la “asfixia” de los electores, la relacionada con la imposición de límites a los tiempos o espacios diarios que se pueden contratar en los medios trata de abonar directamente en el terreno de las condiciones de equidad de la competencia, trata de evitar que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos (o una comunidad de intereses) gravite directamente en la capacidad de acceso y uso los medios para fines electorales. Sin embargo, tampoco se debe perder de vista que se trata de dos tipos de regulaciones legales cuya concurrencia puede complementar y potenciar sus efectos.

Si bien la imposición de límites a los tiempos o espacios diarios que se pueden contratar para fines de publicidad electoral no es equiparable a la imposición de topes a los gastos globales y, sin duda, deja abierta la posibilidad de que el costo de las campañas —y las condiciones de equidad en la competencia— sean desbordados por otras vías, tiende a compensar esa eventual insuficiencia con dos atributos importantes. Primero, porque se enfoca en un rubro que, salvo en aquellos pocos países de la región (Brasil y Chile) donde se

prohíbe a partidos y candidatos contratar publicidad pagada en medios electrónicos, concentra una parte significativa del gasto de campaña. Aunque no se cuenta con cifras precisas para toda la región, la evidencia disponible sugiere que la media del gasto por este concepto representaría entre un tercio y la mitad del total, sobre todo por compra de publicidad en medios electrónicos y que el nivel de concentración del gasto de campaña en este rubro es ascendente. Todo esto guarda relación con el hecho de que la propaganda en medios (sobre todo en televisión) se ha convertido en el dispositivo privilegiado de las nuevas técnicas de mercadotecnia electoral y en el espacio donde probablemente los contendientes libran la batalla más intensa por atraer y conquistar el voto, independientemente de cuáles sean sus impactos o efectos reales en el elector al momento de decidir el sentido de su voto.

Segundo, es una medida cuyo nivel de cumplimiento es más fácil (o, si se prefiere, menos complicado) de supervisar o verificar por parte de la autoridad encargada de su control, siempre que disponga de los medios necesarios para hacerlo. En efecto, la compra de tiempos o espacios en medios constituye una operación que deja huellas que pueden ser identificadas o rastreadas con más facilidad. Las adquisiciones pueden ser monitoreadas directamente por la autoridad electoral o por una empresa contratada expresamente para ello —a través del número de inserciones publicadas o de promocionales transmitidos— y, además, se pueden exigir, revisar y cotejar las facturas o documentos contables en las que se consten las transacciones financieras pactadas.

Se trata de un mecanismo de control legal sobre el financiamiento en el que América Latina es una región precursora entre las democracias emergentes o remozadas y, desde esta perspectiva, un laboratorio de experimentación sobre su potencialidad y sus alcances. Como se muestra en el cuadro 15, son ya ocho los países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) que a la vuelta de muy pocos años —pues casi todas las experiencias datan de finales de la década de 1990, incluidas las muy recientes de Guatemala y Perú— han incor-

porado disposiciones en este sentido, aunque con algunas diferencias que es pertinente dejar anotadas.

En primer lugar, y por una parte, hay que destacar que en cuatro de estos ocho países concurren límites a la contratación de tiempos o espacios diarios en los medios con restricciones relativas al periodo para la contratación, lo que es susceptible de potenciar las bondades de ambas medidas. Como se muestra en el cuadro 15, esta concurrencia se registra en cuatro países: Bolivia y Colombia, donde la contratación y transmisión de publicidad electoral se limita a 30 días y en Paraguay y Perú, donde se limita a 60 días previos al cierre de las actividades de campaña.

Por otra parte, se puede resaltar que en cinco de estos países, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Perú, la legislación refiere de manera clara y precisa las restricciones aplicables en cuanto a los tiempos o espacios que se pueden contratar diariamente, lo que no necesariamente cierra la posibilidad de que los medios apliquen tarifas diferenciadas (preferentes) entre los distintos contendientes, como se verá un poco más adelante. En contrapartida, las legislaciones de Colombia y Venezuela facultan a la autoridad electoral para que regule lo relativo al uso de los medios y determine los límites aplicables a la compra de tiempos o espacios durante los periodos dispuestos al efecto. Bajo este orden de ideas, en Guatemala se ha incorporado un formato mixto: por un lado, la ley faculta a la autoridad electoral para fijar, al inicio de cada proceso electoral y en consulta con los partidos políticos, los tiempos y horarios máximos para la contratación de propaganda electoral en los medios impresos y electrónicos; por el otro, prescribe que los límites no pueden ser inferiores a 30 minutos semanales en medios electrónicos y a media página diaria en los impresos. Además, contempla la posibilidad de que la autoridad puede fijar unilateralmente los límites si no se logra un acuerdo con los partidos políticos y, por otra parte, exige que los medios registren sus tarifas ante la autoridad electoral al inicio del proceso electoral, prohibiendo expresamente que se transmita publicidad electoral en los medios que no las hayan registrado.

Cuadro núm. 15
Límites a la contratación de publicidad

País	Televisión	Radio	Prensa	Observaciones
Bolivia	10 minutos diarios en canales nacionales y hasta cinco adicionales en locales	10 minutos diarios en canales nacionales y hasta cinco adicionales en locales	Cuatro páginas semanales en medios nacionales y locales	Los medios están obligados a inscribir sus tarifas cada cuatro meses ante la autoridad electoral
Colombia	No aplicable	Corresponde a la autoridad electoral limitar el número de cuñas radiales para cada elección	Corresponde a la autoridad electoral limitar la publicidad en medios impresos para cada elección	
Costa Rica	10 minutos diarios por canal pero hasta un máximo de 30 minutos a la semana	10 minutos diarios por canal pero hasta un máximo de 30 a la semana	Una página diaria	Para poder prestar servicios de propaganda electoral, los medios deben inscribirse previamente ante la autoridad electoral
Guatemala	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, de manera conjunta con los partidos políticos, pero los límites no pueden ser inferiores a 30 minutos semanales	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, de manera conjunta con los partidos políticos, pero los límites no pueden ser inferiores a 30 minutos semanales	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, de manera conjunta con los partidos políticos, pero los límites no pueden ser inferiores a media página diaria	Para poder prestar servicios de propaganda electoral, los medios deben inscribir previamente sus tarifas ante la autoridad electoral o, caso contrario, se les prohíbe transmitir publicidad electoral
Nicaragua	Tres minutos diarios por canal	Cuatro y medio minutos diarios por radioemisora	Una quinta parte de página diaria por edición.	La ley fija un límite global de 30 minutos diarios por canal de televisión, de 45 minutos por radioemisora y de dos páginas por edición de cada medio impreso, pero determina que ningún partido puede contratar más de 10% del total
Paraguay	Hasta cinco minutos diarios por canal	Hasta cinco minutos diarios por radioemisora	Media página diaria por edición	La autoridad realiza monitoreos para verificar el cumplimiento de estas restricciones
Perú	Hasta cinco minutos diarios por canal	Hasta cinco minutos diario por radioemisora	No aplica	Los límites para la difusión de publicidad pagada sólo aplican en el caso de elecciones generales
Venezuela	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites, pero la publicidad en televisión no debe exceder de dos minutos diarios	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites	La autoridad electoral tiene atribuciones para imponer límites	Las normas vigentes están pendientes de revisión y ajuste

Bolivia es el único país dentro de esta categoría en que además de fijarse límites a la publicidad en medios impresos (cuatro páginas semanales en diarios de circulación nacional o departamental) y electrónicos (10 minutos diarios en canales y radioemisoras nacionales y hasta cinco minutos adicionales en medios departamentales o locales), la legislación dispone que las tarifas que deben inscribir los medios cada cuatro meses ante la autoridad electoral, rigen de manera obligatoria para toda la publicidad y propaganda política, incluyendo la relativa a campañas y no pueden ser superiores a las tarifas de las categorías comerciales. Cabe destacar que estas regulaciones se aplicarían por vez primera a las elecciones nacionales de junio de 2002, sin embargo, un amparo interpuesto por los propietarios de los medios contra la disposición de inscribir y aplicar obligatoriamente sus tarifas impidió su aplicación en esa ocasión. Empero, ese mismo año, el Tribunal Constitucional falló contra el recurso de amparo interpuesto y determinó que a partir de las próximas elecciones los propietarios deben inscribir sus tarifas ante la autoridad electoral.

En Costa Rica los partidos sólo están autorizados a contratar publicidad impresa hasta por una página diaria de edición o su equivalente en cada periódico de circulación nacional, y hasta 10 minutos diarios por canal de televisión o radioemisora, sin que puedan acumular tiempos, ni exceder de 30 minutos a la semana. Además, es indispensable que las empresas interesadas en prestar servicios de propaganda electoral se registren previamente con la autoridad electoral e inscriban sus tarifas de servicio, previendo la ley la posibilidad de que la autoridad rechace la solicitud de registro de las empresas que consignen tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los doce meses previos a la convocatoria a elecciones.

En Nicaragua se establece un límite global para la contratación y transmisión o publicación diaria de propaganda electoral que es de 30 minutos en cada canal de televisión, de 45 minutos en cada radioemisora y de dos páginas enteras por cada diario, de los cuales ningún partido o alianza puede contratar más de 10%, es decir, tres minutos por canal de televisión, cuatro y medio minutos por radioemisora y un quinto de página por diario. Además, formalmente

la autoridad electoral (Consejo Supremo Electoral, CSE) es responsable de garantizar el derecho de los partidos a contratar tiempos y espacios en los medios privados. Por ley, tanto éstos como los medios estatales deben presentar su proyecto de tarifas al CSE, que está facultado para autorizarlo, siempre y cuando no se exceda en el valor del precio fijado para la publicidad en tiempos ordinarios. No obstante, la información disponible indica que estas disposiciones legales terminan siendo letra muerta en la práctica ante la imposibilidad de la autoridad para garantizar su efectivo cumplimiento.

En Paraguay se impone a los partidos un límite para la contratación de publicidad de no más de media página por edición en diarios y revistas y de hasta cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión. A tal efecto, una vez emitida la convocatoria a elecciones, los medios están obligados a remitir a la autoridad electoral (Tribunal Electoral) sus tarifas, las que no pueden tener variación respecto a las ordinarias para publicidad comercial. El Tribunal realiza un monitoreo puntual de los medios para asegurar su cumplimiento.

De acuerdo con la nueva legislación peruana, la contratación de publicidad sólo estará permitida desde 60 y hasta dos días antes de la jornada electoral, y se limitará a un máximo de cinco minutos diarios en cada canal de televisión o estación de radio, pero estos límites sólo serán aplicables en el caso de elecciones generales, por lo que su primera puesta en práctica será hasta el año 2006.

La legislación electoral colombiana faculta expresamente al Consejo Nacional Electoral para fijar el número de cuñas radiales, avisos en publicaciones escritas y vallas publicitarias que puede tener un partido o candidato a cada elección, por lo tanto, para limitar su publicidad o propaganda en radio, medios impresos y exteriores, pero no en televisión, pues en este caso los concesionarios de espacios sólo pueden contratar propaganda durante los 30 días previos a la elección presidencial (límite temporal) y corresponde al Consejo Nacional de la Televisión determinar el tiempo y los espacios en los cuales se puede emitir dicha propaganda. En el caso venezolano, la aún vigente Ley Orgánica del Sufragio determina que, para controlar los gastos de propaganda, el Consejo Nacional Electo-

ral está facultado para reglamentar espacios y tiempos permisibles, limitando a un máximo de dos minutos diarios no acumulables la publicidad en televisión.

Si se analiza con detenimiento este conjunto de regulaciones sobre los límites de compra de publicidad en medios es posible advertir un problema importante respecto a su aplicación y al logro efectivo de sus cometidos: si bien como regla general se exige que los medios comuniquen o inscriban sus tarifas previamente y que éstas no excedan a las ordinarias para publicidad comercial, con lo cual se ataja la posibilidad de cobros excesivos o discriminatorios por encima de un techo predeterminado, no por ello se cancela la posibilidad de un trato discriminatorio o preferente por debajo de las tarifas registradas o autorizadas, es decir, no se impide que por razones estrictamente comerciales (mayor volumen de la compra de espacios o tiempos) o incluso de intereses de cualquier otro tipo, se pacten tarifas preferentes, descuentos, bonificaciones o hasta cesiones gratuitas que marchen a contra corriente o de plano vulneren los propósitos primigenios de equidad en la contienda. En este sentido, y anticipando un poco algunos registros que se tratan en el apartado siguiente, se puede destacar que en dos países (Colombia y Ecuador) existen disposiciones que buscan hacer frente a esta situación.

Antes de cerrar este apartado, es conveniente señalar que en Puerto Rico también existía un mecanismo para limitar los gastos de publicidad en medios para efectos de campaña aplicable a los partidos políticos y su candidato a gobernado, el cual fue suprimido como parte de la reforma legal de abril de 2003, en buena medida para dar paso al fondo voluntario compensatorio para el financiamiento de campañas y a un límite preciso a los gastos globales de campaña.

OTRAS REGULACIONES SOBRE PUBLICIDAD EN MEDIOS SUSCEPTIBLES DE CONTRIBUIR A LA EQUIDAD DURANTE LA CONTIENDA ELECTORAL

Como complemento de este capítulo, se han identificado distintos tipos de regulaciones o disposiciones legales que por su naturaleza y

orientación son susceptibles de contribuir a establecer cierta equidad en el desarrollo de la contienda electoral y que tienen como común denominador el hecho de que se relacionan, de una u otra forma, con los requisitos de acceso a los medios de comunicación o con los términos y condiciones para la contratación o transmisión de publicidad durante la campaña electoral. Con ellas se constata, otra vez, la centralidad que prácticamente todos los involucrados le confieren al acceso y uso de los medios masivos de comunicación, especialmente a los electrónicos, en el marco y para efectos de la contienda electoral. Aunque es muy discutible qué tanto gravitan o no la información y la publicidad de los medios en la determinación de las preferencias del electorado, y parece extraordinariamente difícil respaldar cualquier argumento con una sólida y convincente evidencia empírica, no hay duda de que una buena parte de la población (y no sólo la que está en edad o tiene intención de votar), se entera de temas políticos, de los partidos políticos, de los candidatos y de las campañas, especialmente si se trata de elecciones y candidaturas presidenciales o nacionales, a través de los noticieros y de la publicidad en medios.

En este sentido, las distintas regulaciones identificadas han sido agrupadas bajo ocho categorías específicas, cuya presencia se muestra en el cuadro 16. Si bien los registros consignados ofrecen un panorama general y comparado sobre su presencia en el universo de países sujetos a escrutinio en este estudio, es conveniente formular tres comentarios al respecto. Primero, el conjunto de disposiciones es muy heterogéneo en cuanto a su naturaleza, alcances y potencial impacto en las condiciones de equidad de la contienda. El repertorio va desde algunas que al limitarse a ser enunciadas de manera genérica y/o carecer de poder vinculante (v.gr. trato igualitario o no discriminatorio para la contratación de tiempos entre los distintos partidos) difícilmente expresan algo más que buenas intenciones, hasta prohibiciones o restricciones categóricas cuya efectiva aplicación no sólo contribuya a “nivelar” las condiciones de la competencia, sino que pueda coadyuvar al logro de otros propósitos o atributos deseables en la contienda (como la prohibición de contratar y transmitir publicidad

Cuadro núm. 16
Regulaciones sobre publicidad en medios en periodos de campaña

País	Compra prohibida	Inscripción de tarifas	Trato equitativo	Cargo de descuentos	Periodo limitado	Rendición de informes	Propaganda de gobierno	Monitoreo
Argentina		x						
Bolivia		x	x		x			
Brasil	x						x	
Chile	x				x		x	
Colombia			x	x	x			
Costa Rica		x	x				x	
Ecuador		x	x	x	x	x		x
El Salvador		x	x				x	
Guatemala		x	x			x	x	
Honduras								
México		x						x
Nicaragua		x						
Panamá			x			x		x
Paraguay		x	x		x			x
Perú		x	x		x			
Puerto Rico			x			x	x	
República Dominicana			x					
Uruguay					x			
Venezuela						x	x	

pagada en los medios electrónicos que además de contribuir a la equidad puede contener los gastos de campaña).

Segundo, por lo tanto, si bien es posible establecer cierta correlación entre un mayor número de registros positivos de estas variantes y una mayor intención de procurar condiciones de equidad, la simple heterogeneidad sobre su naturaleza y alcances desaconseja llevar el asunto al punto de establecer una correlación lineal. Su eventual articulación y complementariedad debe analizarse casuísticamente. Tercero, conviene recordar, una vez más, que el peso e influencia de cada

una de las regulaciones difiere de un país a otro tanto por razones de orden contextual o contingente, como por las características del dispositivo legal y operativo (atribuciones y recursos) de que disponga la autoridad para asegurar su efectivo cumplimiento.

Prohibición de contratar y transmitir publicidad pagada en los medios electrónicos

Brasil y Chile se ponen a la cabeza de este tipo de regulaciones al ser los únicos dos países de la región en que la ley prohíbe categó-

ricamente que se pueda contratar y transmitir publicidad pagada en los medios electrónicos, aunque en Chile esta veda sólo aplica a la televisión, no a la radio. Esto quiere decir que la publicidad electoral en medios electrónicos se reduce a las franjas de transmisión que de manera gratuita se les asignan a los partidos (y candidatos independientes en Chile) y que no existe ninguna posibilidad de contratar publicidad fuera de los tiempos y espacios provistos por el Estado. Se garantizan así condiciones reales de equidad en un terreno al que casi todos los contendientes le conceden un valor estratégico (aunque no necesariamente validado por los estudios y resultados empíricos) para las técnicas modernas de búsqueda y atracción del voto y que además tiende a absorber un porcentaje cada vez mayor de los gastos de campaña.

Regulaciones sobre la aplicación de tarifas y trato igualitario en la compra de publicidad

En la mayoría de los países de la región (salvo en Brasil y Chile donde, como se acaba de mencionar, no se permite la publicidad pagada, y en Honduras y Uruguay donde no existe ninguna regulación directa sobre el acceso a los medios), existen disposiciones relacionadas con la obligación de los medios de enterar o incluso de inscribir ante la autoridad electoral las tarifas que han de aplicar a la propaganda o publicidad electoral con un mandato en el sentido de que las tarifas aplicables en este concepto no sean superiores a las comerciales o que consagren el principio de no discriminación o igualdad de trato entre las distintas fuerzas políticas o candidatos interesados en su contratación.

Como es fácil advertir, se trata de disposiciones que pueden resultar complementarias y, por lo tanto, entre las que se puede establecer una solución de continuidad, pero que en rigor son distintas y se pueden diferenciar. De ahí que, por una parte, en el cuadro comparado que se ha integrado para apreciar su presencia en el universo de países considerado en este estudio, se distingan por lo menos los registros relativos a la obligación de inscribir tarifas (tercera columna del cuadro 16) y los concernientes al trato igualitario o no discrimina-

torio entre los distintos partidos (cuarta columna). Y, por la otra, se les examine de manera conjunta bajo este apartado. No se debe perder de vista que, como ya se ha comentado, las disposiciones relativas al manejo de las tarifas bajo principios de equidad o igualdad suelen entenderse y aplicarse en cuanto al valor anunciado o inscrito, pero no necesariamente en el sentido de impedir que se concedan descuentos o bonificaciones por razones comerciales o de otra índole.

Al constatar los registros específicos por país, lo primero que encontramos es que en las legislaciones de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú coexisten las dos disposiciones básicas (inscripción de tarifas y trato preferencial) y, en consecuencia, se abona el terreno en favor de su complementariedad.

En Bolivia, los medios están obligados a inscribir sus tarifas ante la autoridad electoral cada cuatro meses, las cuales no sólo deben regir de manera obligatoria para toda la publicidad y propaganda política, incluyendo la electoral, sino que además no deben ser superiores a las tarifas de las categorías comerciales. Además, la autoridad electoral está facultada para reglamentar la inscripción de tarifas. Si bien no existe una disposición expresa a propósito del principio de igualdad, el hecho de que las tarifas inscritas rijan de manera obligatoria para toda la publicidad y propaganda, tiene una implicación práctica análoga a la de este principio. Es importante recordar que estas disposiciones son de factura reciente y se aplicarían por vez primera a las elecciones generales de 2002, sin embargo un amparo promovido por los concesionarios de los medios impidió su entrada en vigor. En virtud de que finalmente el fallo de la Corte Suprema a propósito de este litigio declaró improcedente el recurso interpuesto, se prevé su aplicación para las próximas elecciones.

En Costa Rica, para que cualquier medio o empresa pueda prestar servicios de propaganda o publicidad electoral no sólo debe inscribir sus tarifas ante la autoridad electoral, sino más aún, debe registrarse previamente para tal efecto y la ley dispone incluso que la autoridad rechace de plano las tarifas que resulten superiores al promedio de las cobradas durante los 12 meses previos a la convocato-

ria a elecciones. Además, determina que los medios y empresas registradas garanticen igualdad de condiciones y trato a todos los partidos, quienes por su parte deben registrar ante la autoridad electoral a las personas facultadas para autorizar la difusión de propaganda político-electoral.

En Ecuador, como se podrá observar en los apartados subsecuentes, existe un amplio repertorio de regulaciones sobre el acceso y uso de los medios, si bien en sentido estricto la ley no ordena que los medios inscriban previamente sus tarifas, sí dispone que los partidos no deben pagar tarifas superiores a la publicidad comercial y que los medios no deben hacer ninguna discriminación entre los contendientes. Más aún, un conjunto de disposiciones adicionales, que se comentan con detalle en los otros apartados, asegura que se satisfagan los criterios establecidos para ubicar a Ecuador bajo esa categoría: los medios deben reportar a la autoridad electoral sobre la publicidad contratada y esta información es cotejada con la información que rinden los partidos y con el monitoreo que lleva a cabo la autoridad electoral.

Para cumplir con el mandato constitucional que prohíbe establecer tarifas distintas o hacer cualquier otro tipo de discriminación por el carácter político de las publicaciones, en El Salvador los medios están obligados a informar a la autoridad electoral sobre las tarifas que cobren por sus servicios, las cuales se deben aplicar a la publicidad y propaganda electoral y también están obligados a proporcionar sus servicios en forma equitativa. La legislación guatemalteca dispone, por una parte, que los medios tienen la obligación de registrar sus tarifas ante la autoridad electoral dentro de la semana siguiente a la convocatoria a elecciones y que esas tarifas no pueden exceder al promedio de las comerciales durante los seis meses previos. Por la otra, establece que los medios deben otorgarle igualdad de trato a los partidos en lo que concierne a horarios y tarifas y que no le pueden negar a ninguno de ellos la contratación de tiempos o espacios dentro de los límites establecidos.

En Paraguay, una vez emitida la convocatoria a elecciones, los medios están obligados a remitir dentro de los ocho días siguientes

la lista de tarifas ordinarias para publicidad electoral, las que no pueden tener variación en relación con las comerciales. Además, la ley dispone que los propietarios y directivos no pueden hacer ninguna discriminación en las tarifas, pero precisamente en el sentido de no ser más elevadas que las aplicadas de manera ordinaria a las actividades comerciales.

En Perú, la ley de partidos exige que dos días después de la convocatoria a elecciones los medios informen sus tarifas a una unidad especializada de la autoridad electoral (la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales), las cuales deben ser hechas del dominio público y no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Además, dispone que la contratación debe efectuarse en igualdad de condiciones para todos los contendientes.

El caso colombiano no satisface estrictamente los criterios establecidos para el anterior grupo de países porque no existe ninguna disposición expresa para la inscripción de tarifas, aunque sí en el caso de la radio ya que existe la obligación de transmitir, por un periodo de 60 días previos al cierre de campañas, propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la tarifa comercial que haya regido en los seis meses previos a la elección. Además, se dispone que los medios impresos y electrónicos que acepten publicidad pagada lo deben hacer en condiciones de igualdad.

Por otra parte, en Argentina, México y Nicaragua si bien existe la obligación de los medios de inscribir sus tarifas, no existe ninguna disposición que prescriba su aplicación de manera equitativa e igualitaria. En el país austral, los medios deben presentar, 10 días antes del inicio de las campañas y ante la Auditoría General de la Nación, un informe detallado sobre las tarifas que aplicarán a los espacios de publicidad electoral, las cuales, como la propia ley lo admite, pueden modificarse durante el curso de las campañas, pues ordena que comuniquen cualquier cambio de manera inmediata. En el país centroamericano, los medios públicos y privados deben someter sus proyectos de tarifas a la

autoridad electoral, quien tiene atribuciones para fijarlas bajo la hipótesis de que no pueden exceder el valor de los precios establecidos en tiempos ordinarios.

La legislación electoral mexicana dispone un sistema para la contratación de publicidad pagada que no sólo comprende la obligación de los medios de proporcionar a la autoridad electoral con toda oportunidad un catálogo de horarios y tarifas disponibles, sino que además le confiere a la autoridad una importante función de mediación en el proceso de contratación y en el reparto de espacios y tiempos de transmisión entre los partidos interesados. Por mandato legal, la contratación de tiempos en radio y televisión para efectos de campaña es un derecho exclusivo de los partidos políticos, disposición que también se contempla en la legislación boliviana.

Finalmente, en cuatro países (Perú, República Dominicana, Panamá y Puerto Rico) lo que se encuentra son normas legales relativas al trato equitativo o no discriminatorio que los medios deben ofrecer a todos los contendientes. De hecho, en los dos primeros países es el único tipo de disposiciones relativas al acceso o la compra de publicidad en los medios comerciales que contempla la legislación electoral que, en consecuencia, puede ser catalogada como altamente permisiva o liberal en esta materia.

Así tenemos que en Perú lo único que la ley enuncia es que deben regir condiciones iguales para todos los partidos y candidatos en lo que concierne a la propaganda en medios impresos y electrónicos. En República Dominicana, la legislación estipula que todas las agrupaciones o partidos deben disfrutar de posibilidades iguales para la utilización de los medios durante el periodo electoral, prohibiendo expresamente a las empresas restringir injustificadamente el uso de sus instalaciones o servicios a un partido o agrupación que esté dispuesto a pagar las tarifas acostumbradas para su uso, las que no pueden ser mayores a las que se pagan cuando se trata de asuntos comerciales o de cualquier otra índole.

Panamá y Puerto Rico se distinguen de este último grupo porque además de las disposiciones sobre un trato equitativo, la le-

gislación contempla algunas otras en cuanto al acceso a los medios y la publicidad en periodos electorales. Por añadidura, en Panamá la ley reitera el principio constitucional de la libre empresa con responsabilidad social, para establecer que los partidos y candidatos tienen derecho a contratar anuncios políticos pagados bajo los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades y condiciones. Sobre esta base, puntualiza que si bien cada medio o empresa fija sus propias tarifas, las de propaganda han de ser iguales para todos los partidos y candidatos en cantidad de cuñas, espacios comerciales o productos en el mismo medio o empresa, lo que implícitamente reconoce la posibilidad y allana el camino para que las tarifas se puedan modificar (descuentos o bonificaciones) en razón de diferencias en el volumen de la publicidad contratada.

Cuantificación de las rebajas o cesiones gratuitas de espacios en los medios como contribuciones a los partidos y candidatos

En dos países, Colombia y Ecuador, las regulaciones relativas al acceso y uso de los medios en periodos electorales contemplan y enfrentan la eventualidad de que medios y partidos negocien o convengan algún tipo de trato preferencial (descuentos, rebajas, bonificaciones o cesión gratuita de tiempos o espacios) que afecten las garantías de equidad o el principio de no discriminación entre los contendientes. Como ya se ha visto, lo usual es que las exigencias de inscribir las tarifas aplicables a la publicidad electoral antes del periodo de campaña, de disponer que no sean superiores a las de publicidad comercial y de que no discriminen entre partidos y candidatos, suelen entenderse y aplicarse como una suerte de límite superior igualitario para todos, pero por debajo del cual queda abierta la posibilidad de otorgar o convenir algún trato preferencial.

Al menos el beneficio financiero, aunque no necesariamente el impacto o el efecto práctico de ese potencial trato preferente por debajo de las tarifas límite registradas, logra anularse con base en un conjunto de disposiciones que, a partir de la supervisión y control de la publi-

dad contratada y/o transmitida, determina que cualquier descuento o cesión gratuita al margen de la ordenada por la ley se tome como una contribución al beneficiario y se cargue a sus gastos de campaña. Por cierto, para que estas disposiciones resulten efectivas se requiere contar con mecanismos que permitan identificar cualquier tipo de trato preferente en cuanto a las tarifas aplicadas (facturación) y/o los tiempos o espacios de transmisión que el contrato ampare (monitoreo de publicidad). Pero sobre todo y fundamentalmente, se requiere que el trato preferencial tenga una expresión contable que suprima sus ventajas financieras. En este sentido, tanto en Colombia como en Ecuador existen límites a los gastos de campaña en los que se puede cargar y reflejar un eventual trato preferencial de esta naturaleza.

En Colombia, donde por mandato legal los medios que acepten publicidad pagada lo deben hacer en condiciones de igualdad, también se dispone que debe quedar constancia escrita de la publicidad gratuita cedida en forma total o parcial por los concesionarios de radio y televisión y de los directivos de periódicos y que ese tipo de publicidad se debe considerar como donación al respectivo partido, para lo cual se estima su valor con base en las tarifas cobradas a los otros contendientes.

En Ecuador, no sólo se prohíben los contratos de exclusividad para efectos de propaganda política y se dispone que sólo los medios de comunicación que son propiedad de un partido pueden rehusarse a aceptar la propaganda de otro, sino que se ordena que cualquier rebaja en las tarifas o cesión gratuita de espacios deben contabilizarse como aporte económico en especie. En este caso, la autoridad electoral está facultada para contratar servicios de monitoreo que le permitan controlar y valorar el costo de los gastos en materia de publicidad y, como se verá más adelante, es uno de los países donde los medios y agencias de publicidad están obligados a informarle al Tribunal Electoral los detalles de toda la publicidad contratada. Más aún, en caso de discrepancia en el cotejo de los resultados del monitoreo y de los informes presentados por los partidos y los medios, la autoridad está facultada para contratar auditorías especiales.

Limitación del periodo para contratar publicidad

Lo usual es que las distintas actividades orientadas a la búsqueda del voto, entre ellas las de publicidad y propaganda, se permitan y realicen a lo largo de todo el periodo electoral lo que, dependiendo de cada país, significa que estas actividades inician a partir de la fecha de convocatoria a elecciones o de la fecha en que se formaliza el registro de las candidaturas, y que concluyen dos o tres días antes de la jornada electoral para abrir un compás de silencio y reflexión previo a la emisión del voto. En este sentido, lo que destaca de un grupo de ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay) es que restringen el periodo en que se puede contratar y transmitir publicidad en medios comerciales a un lapso menor al dispuesto para el grueso de las actividades de campaña y búsqueda del voto.

Ya se ha destacado que en cuatro de estos países, además de limitarse el periodo para la contratación y transmisión de publicidad electoral a un segmento del previsto para las actividades de campaña, también se limita la cantidad de tiempos o espacios diarios que pueden ser contratados durante ese lapso: Bolivia y Colombia donde el segmento permitido es de 30 días y de Paraguay y Perú, donde el límite es de 60 días previos al cierre de actividades de campaña.

Por otra parte, en Chile sólo se puede realizar publicidad electoral en medios impresos y en la radio (sí se recuerda, en televisión está prohibida) desde el trigésimo y hasta el tercer día previo a las elecciones, es decir, por un lapso máximo de 28 días; en Ecuador, sólo durante los 45 días previos al cierre de campañas; y en Uruguay 50 días antes del cierre de campaña tratándose de elecciones nacionales y 20 en caso de que sea necesaria una segunda vuelta para dirimir la elección presidencial, siendo el único país en que existe una previsión expresa ante tal eventualidad. Cabe señalar que tanto en Paraguay como en Uruguay también se limitan los tiempos en que se puede transmitir publicidad para el caso de elecciones internas: 30 y 40 días respectivamente.

Sin corresponder plenamente a esta categoría, vale la pena mencionar los casos de Costa Rica y Honduras. En el primero se impone una veda a todo tipo de actividades de propaganda electoral, incluyendo por supuesto las de publicidad en medios, durante el periodo comprendido entre el 16 de diciembre y el 1 de enero previo a las elecciones, del que sólo se exceptúa la divulgación de un mensaje navideño por parte de los candidatos presidenciales, según lo reglamente la autoridad electoral. En la legislación de Honduras se observan dos registros curiosos. Por un lado, absolutamente todas las actividades de propaganda y publicidad electoral, incluyendo las concentraciones públicas y, por supuesto, las referidas al uso de medios masivos de comunicación, se limitan a 90 días. Por no ser una disposición expresa y circunscrita al uso de medios, no se le incluye dentro de la categoría analizada. Por la otra, si bien se prohíben las actividades de campaña desde cinco días antes de la jornada electoral, se permite a partidos y candidatos el uso de medios pero sólo para explicar sus programas de gobierno, es decir, se trataría de algo así como un periodo de “propaganda propositiva”.

Obligación de los medios de rendir informes a la autoridad electoral sobre la publicidad contratada

En cinco países existen disposiciones legales que obligan a los propietarios o concesionarios de medios de comunicación, fundamentalmente radio y televisión, a informar a la autoridad electoral sobre la publicidad electoral que ha sido contratada y transmitida. Sin embargo, mientras en Ecuador, Guatemala, Puerto Rico y Venezuela los medios están obligados a hacerlo en plazos y términos predeterminados, en Panamá el mecanismo opera a solicitud expresa y previa del organismo depositario de la autoridad electoral (Tribunal Electoral) o de la fiscalía electoral.

Con las disposiciones adoptadas como parte de su reciente reforma electoral, que incluso no habían sido reglamentadas al momento de concluir este estudio, Guatemala se integra a esta categoría en términos muy rigurosos pues la ley exige que los medios

que transmitan propaganda electoral (para lo cual están obligados a registrar previamente sus tarifas mediante declaración jurada) deben informar diariamente a la autoridad sobre las cantidades y especificaciones de los espacios utilizados. A su turno, en Ecuador ningún medio de comunicación o agencia de publicidad puede recibir y contratar publicidad con ninguna persona que no esté expresamente autorizada por el organismo electoral para tal efecto. Además, tanto los medios como las agencias están obligadas a informar tanto a la autoridad electoral como al servicio interno de rentas sobre todas las contrataciones de publicidad efectuadas durante la campaña dentro de los 30 días siguientes a su conclusión y detallando los espacios contratados, así como su duración, frecuencia, valor y los datos del contratante. Como ya se ha comentado, esta información es cotejada contra la presentada por los partidos y la derivada de los monitoreos realizados por la autoridad electoral. Los medios y agencias deben conservar la documentación de soporte por cinco años.

En Puerto Rico, tanto los partidos políticos y su candidato a gobernador como los denominados comités de acción política (instancias facultadas para recabar fondos y apoyar actividades de campaña) deben enterar tanto a la oficina del auditor electoral como a la gerencia de todos los medios de comunicación el nombre de todas las personas autorizadas a contratar tiempos o espacios y los medios están obligados a exigir a todos los solicitantes de sus servicios su autorización para tal efecto. Sobre esta base, los medios y agencias de publicidad están obligados a rendir informes mensuales de la publicidad contratada, incluyendo costos y cualquier contribución en forma de bienes o servicios cuyo propósito sea promover el triunfo o derrota de un candidato a partir de enero del año en que se efectúen elecciones generales. Además, durante octubre del año electoral (las elecciones invariablemente se realizan durante los primeros días de noviembre) los informes deben ser quincenales y antes de la medianoche de la jornada electoral deben presentar un nuevo informe relativo a la publicidad contratada y transmitida durante ese día.

Restricciones a la transmisión de propaganda gubernamental

En distintos contextos se han esgrimido argumentos en el sentido de que la publicación o transmisión de propaganda sobre programas, acciones u obras de gobierno durante los periodos de campaña y sobre todo en vísperas de la jornada electoral es susceptible, a quererlo o no, de utilizarse o tener un impacto de carácter electoral, lo que normalmente implicaría favorecer o concederle una ventaja indebida al partido en el gobierno (aunque también se puede argumentar que un mal desempeño, o incluso la simple percepción de un mal desempeño, difícilmente se revierten con una estrategia publicitaria en épocas de campaña) y desequilibrar la competencia por el voto (el principio de equidad).

Atendiendo los reclamos o exigencias de esta índole, al menos en siete países existen disposiciones que restringen, en mayor o menor medida, la transmisión de propaganda de gobierno que sea susceptible de tener implicaciones político-electorales durante determinado lapso del proceso electoral: en Brasil, Costa Rica, El Salvador y Guatemala se puede hablar de restricciones más rigurosas o categóricas, en comparación con Chile, Puerto Rico y Venezuela.

Por un lado, en Brasil, la ley prohíbe que durante los tres meses previos a la elección se autorice publicidad institucional de actos, programas, obras o servicios o que se realicen pronunciamientos por parte de instituciones o funcionarios gubernamentales de cualquier nivel en cadena fuera de la franja electoral gratuita, salvo causas de fuerza mayor y plenamente justificadas. En Costa Rica, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones y hasta la jornada comicial, el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado no pueden publicar difusiones relativas a su gestión, salvo las de carácter eminentemente técnico que resulten indispensables. En El Salvador, durante los 30 días previos a la jornada electoral, ni el gobierno de la República, ni los consejos municipales y demás entidades autónomas pueden publicar en ningún medio las contrataciones, inauguraciones de obra de infraestructura o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado o que proyecten realizar en cumplimiento de

la prestación de los servicios a que está obligado el Estado. La legislación guatemalteca prohíbe terminantemente a los empleados, funcionarios públicos y contratistas del Estado que durante el proceso electoral informen, den a conocer o inauguren públicamente obras realizadas en cumplimiento de sus funciones, así como que participen en cualquier forma de publicidad o propaganda de las obras realizadas.

Por otra parte, en Chile la ley dispone que durante el periodo de campaña las distintas dependencias y órganos de la administración estatal y las empresas públicas no pueden incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para cumplir con sus funciones y aquellos que tengan como propósito informar a los usuarios sobre la forma de acceder a determinados servicios y prestaciones. A su turno, la legislación electoral de Puerto Rico dispone expresamente que las estaciones de radio y televisión propiedad del Estado no pueden ser usadas por el partido de gobierno para fines político-partidistas, lo que no necesariamente implica que no se puedan contratar o difundir mensajes por los medios privados.

Por último, en Venezuela se dispone que en el lapso de cualquiera de las campañas electorales, los gobiernos de cualquier nivel no pueden hacer publicidad o propaganda a favor o en contra de ningún candidato u organización que conlleve fines electorales y que deben limitarse a programas estrictamente informativos, entre los que precisamente quedan comprendidas las obras de gobierno que hayan sido ejecutadas.

En México el tema de la propaganda de gobierno durante los periodos de campaña, tanto en el caso de elecciones federales como estatales, ha sido objeto de reiteradas polémicas e iniciativas, aunque a la fecha no existe ninguna disposición legal en esta materia. Sin embargo, además de una iniciativa del propio gobierno federal en 1994, ya en dos oportunidades (elecciones federales de 2000 y de 2003) el Instituto Federal Electoral ha hecho exhortos a las autoridades competentes a nivel federal y estatal para que suspendan la publicidad sobre programas y obras de gobierno en las semanas previas a la jornada electoral. Ambos exhortos han merecido, finalmente, un acuerdo y respuesta favorable.

Monitoreo de la autoridad electoral sobre la cobertura de la información y publicidad de las campañas

En Ecuador, México y Panamá la legislación contempla disposiciones expresas para que la autoridad electoral lleve a cabo o contrate acciones de monitoreo sobre la información o publicidad de las campañas, aunque bajo términos y para propósitos diferenciados. En Paraguay, si bien la ley no contempla la realización de un monitoreo de medios, el Tribunal Superior de Justicia Electoral los lleva a cabo para verificar que se cumpla con los límites a la contratación y transmisión de publicidad durante los 60 días de campaña que sí prescribe la legislación.

Como ya se ha tenido oportunidad de comentar, el Tribunal Electoral de Ecuador está expresamente facultado para contratar a una empresa que le brinde el servicio de monitoreo sobre la publicidad electoral con el propósito de controlar y determinar los gastos efectuados en esta materia con motivo de las campañas. En este caso, los resultados de monitoreo se usan para cotejar los informes presentados por los propios partidos y los medios de comunicación y agencias de publicidad que hayan sido contratadas, y la función de control y verificación guarda relación con el propósito de asegurar que se respeten los límites a los gastos de campaña. De hecho, fue con motivo de las elecciones generales que se realizaron en octubre de 2002 que se aplicó por vez primera este conjunto de disposiciones, mediante las cuales el organismo electoral estuvo en condiciones de determinar que hubo transgresiones a los límites de gastos tanto en la primera como en la segunda ronda de las elecciones presidenciales.

En el caso de México, donde si bien no existen límites a la contratación de publicidad pagada más allá de los que impongan los topes globales a los gastos de campaña, sí existe un conjunto de regulaciones para su contratación en la que el Instituto Federal Electoral juega un importante papel de mediación entre los concesionarios de los medios y los partidos políticos. La propia autoridad está facultada para realizar, a través de una comisión especializada en la que intervienen representantes de todos los partidos políticos, mo-

nitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos.

Como queda claro este monitoreo no tiene tanto que ver con la publicidad contratada, como con los tiempos de transmisión de información sobre las campañas de los diferentes partidos en los noticieros de radio y televisión. La desembocadura de los resultados de estos monitoreos es la presentación de un informe al máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, cuyas sesiones son públicas y suelen ser cubiertas y difundidas por todos los medios. De ahí que si bien el cometido expreso de los monitoreos no es el de identificar ni sancionar eventuales transgresiones a la legislación electoral, sí tienen un alto valor simbólico en la medida que permiten enterar a la opinión pública interesada sobre el grado con que los distintos medios atienden el principio de equidad y motivar a los medios a autorregularse para contribuir a ese propósito. En este sentido, cabe destacar que la propia autoridad electoral está facultada para reunirse con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para sugerirle lineamientos generales aplicables a sus noticiarios respecto a la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos, lineamientos que son acordados en el seno de una comisión en la que están representados todos los partidos.

En el caso de Panamá, la ley le ordena al Tribunal Electoral realizar monitoreos en medios durante los procesos electorales para conocer el grado de cobertura que cada uno de ellos otorga a las nóminas presidenciales, independientemente de las cuñas y espacios que hayan contratado. Esta disposición es resultado de una reforma adoptada en 2002 y que será aplicada por primera vez en las elecciones presidenciales de mayo de 2004.

COMPARATIVO GENERAL SOBRE LAS MODALIDADES DE ACCESO A LA TELEVISIÓN

En virtud de la importancia que suele concedérsele a los medios electrónicos, en especial a la televisión, para efectos de las campañas de proselitismo y búsqueda del voto y a partir de la información y regis-

tros que sobre este particular se han ido examinando a lo largo de este estudio, se estima que puede resultar útil y relevante para efectos analíticos y comparativos establecer una tipología general sobre las modalidades de acceso a la televisión en periodos de campaña que integre y sintetice los distintos indicadores hasta ahora abordados.

En este sentido, como se muestra en el cuadro 17, el universo de 19 países considerados se puede clasificar bajo seis grandes categorías que comprenden las distintas variantes en lo relativo al acceso y uso de la televisión para efectos y durante el periodo de campaña político-electoral, las cuales se presentan a partir de una gradación que va de una modalidad que ofrece mayores condiciones de equidad (únicamente tiempos gratuitos sin posibilidad de compra de propaganda adicional) a aquella que prácticamente no impone ninguna regulación (ni restricción) para la contratación de tiempos, ni ofrece, por razones reales o formales, garantía de acceso gratuito.

Consecuentemente, en el primer extremo del espectro se ubican Brasil y Chile donde toda la propaganda y publicidad electoral de partidos y candidatos tiene carácter gratuito y se transmite en franjas (horarios) predeterminadas, estando prohibida la compra de tiempos o espacios comerciales. En el siguiente segmento se sitúan Bolivia, Guatemala, Paraguay y Perú donde la garantía de tiempos gratuitos se combina con la imposición de límites directos y expresos a la publicidad pagada, aunque en términos distintos. En Bolivia la garantía de acceso gratuito sólo comprende los medios estatales y la publicidad pagada se limita a 10 minutos diarios en canales nacionales y hasta cinco minutos adicionales en medios locales; en Guatemala la garantía se ha extendido a todos los medios y aunque la autoridad está facultada para determinar los límites diarios, de manera conjunta con los partidos, la ley determina que el límite no puede ser inferior a 30 minutos semanales; en Paraguay la garantía de acceso gratuito abarca a todos los medios pero se limita a los 10 días previos al cierre de campaña, mientras que la publicidad pagada se restringe a un máximo de cinco minutos diarios por televisora; por último, en Perú, como resultado de la ley de partidos aprobada

en octubre de 2003, la franja electoral gratuita que involucra a todos los medios durante casi 30 días previos al cierre del periodo de campañas, coexiste con los límites de cinco minutos diarios a la contratación de espacios en radio y televisión que se imponen durante casi dos meses.

En una tercera categoría, que combinaría la cesión de tiempos gratuitos de transmisión con ciertas regulaciones o restricciones indirectas para la compra de publicidad, se ubicarían: Argentina, Colombia, México y Uruguay. En los tres primeros países la restricción fundamental estaría determinada por la imposición de límites globales a los gastos de campaña, permitiendo, es cierto, un margen más o menos amplio de maniobra para la compra de publicidad, pero de alguna manera compensado por las garantías de acceso gratuito, que sólo en el caso de Colombia se restringen a los medios estatales. También en Colombia, como se ha tenido oportunidad de referir, si bien el Consejo Nacional Electoral está facultado para limitar la publicidad y propaganda, esta atribución sólo comprende a la radio, los medios impresos y la publicidad en exteriores, no a la televisión. En Uruguay, la restricción es más bien de carácter temporal, ya que sólo se permite la contratación de publicidad en televisión 50 días antes de las elecciones, aunque también los tiempos gratuitos comprenden únicamente al sistema oficial de televisión.

Los casos en los que no hay garantía de tiempos gratuitos, pero sí ciertos límites o restricciones para la compra de propaganda o publicidad, conforman una cuarta categoría en la que se ubican Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Puerto Rico y Venezuela, aunque con algunas diferencias importantes. En Costa Rica, Nicaragua y Venezuela lo que opera son límites expresos a los espacios diarios que se pueden comprar en televisión: 10 minutos no acumulables en Costa Rica, hasta 10% de los 30 minutos diarios que se permiten por canal en Nicaragua, es decir, hasta tres minutos diarios; y dos minutos diarios en Venezuela. En rigor, la inclusión de Nicaragua bajo esta categoría puede ser cuestionable por las dificultades que enfrenta la autoridad electoral para su aplicación, por lo que eventualmente podría ser considerado dentro de la última categoría de esta clasificación.

Cuadro núm. 17
Modalidades sobre el acceso a televisión

País	Sólo tiempos gratuitos	Tiempos gratuitos con límites a publicidad pagada	Tiempos gratuitos con publicidad pagada regulada	Publicidad pagada regulada sin tiempos gratuitos	Tiempos gratuitos sin restricciones a publicidad pagada	Sólo publicidad pagada sin restricciones
Argentina			x			
Bolivia		x				
Brasil	x					
Chile	x					
Colombia			x			
Costa Rica				x		
Ecuador				x		
El Salvador					x	
Guatemala		x				
Honduras						x
México			x			
Nicaragua				x		
Panamá					x	
Paraguay		x				
Perú		x				
Puerto Rico				x		
República Dominicana						x
Uruguay			x			
Venezuela				x		

En Ecuador y Puerto Rico si bien no se limita de manera directa el monto del gasto o los tiempos susceptibles de ser contratados, sí resulta aplicable tanto un límite global a los gastos de campaña (que en el caso de Puerto Rico sólo incluye a las campañas para gobernador y cuatro de las principales alcaldías) así como un conjunto de regulaciones adicionales relativas a la compra de espacios que se han detallado en el apartado anterior.

Bajo una quinta modalidad que comprende, por una parte, garantías de espacios gratuitos y, por la otra, una amplia libertad para la contratación y transmisión de publicidad pagada, quedan situados El Salvador y Panamá. En ambos casos la garantía de acceso gratuito sólo comprende el canal de televisión oficial y, aunque existen ciertas regulaciones para la compra de publicidad, ninguna de ellas la limita en lo concerniente a montos o espacios.

Finalmente, en el otro extremo del espectro quedan ubicados los dos países en donde no hay garantía (formal o real) de acceso gratuito a la televisión y tampoco existen regulaciones o restricciones en cuanto a la compra de publicidad y propaganda. En República Dominicana, el eventual acceso gratuito a la televisión estatal está

sujeto al ejercicio de una atribución discrecional de la autoridad que no suele ser demandada por los interesados. En Honduras, sencillamente no hay ninguna disposición en este sentido, por lo que, como en el caso precedente, la compra y transmisión de publicidad puede hacerse prácticamente sin restricción alguna.

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 carac-

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.

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), 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, 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, 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.

BALANCE GENERAL Y CONSIDERACIONES

FINALES

Un balance general sobre los sistemas de financiamiento y fiscalización y las garantías de equidad en la contienda político-electoral revela claramente un escenario teñido de claroscuros, como lo reflejan los anexos I y II. Por una parte, existen diversos e importantes avances e innovaciones para ir configurando sistemas articulados y dotados de un mínimo de coherencia entre el nivel de regulaciones y restricciones legales adoptadas y los dispositivos jurídico institucionales para hacerlas valer. Pero, por la otra, están la subsistencia de carencias y rezagos que impiden enfrentar adecuadamente los múltiples y complejos problemas que plantea la siempre difícil ecuación entre dinero y elecciones. La intención de estas consideraciones finales es la de recapitular los principales hallazgos y tendencias y realizar una evaluación preliminar de su dinámica, alcances e impactos, en el entendido de que se trata de temas muy complejos y elusivos que no admiten ni generalizaciones superficiales, ni mucho menos prescripciones de validez universal.

Siguiendo el orden de presentación y desarrollo temático, las primeras consideraciones han de centrarse en el tema del régimen de financiamiento de partidos y campañas. El espectro de opciones disponibles, en la región y en el mundo, muestra un muy amplio repertorio de variantes basadas en el binomio financiamiento público-financiamiento privado. Aunque sigue habiendo adeptos en ambos extremos del espectro que abogan por enfoques exclusivos y excluyentes (o totalmente público o totalmente privado) y abonan algunos argumentos atendibles bajo su respectiva lógica, lo cierto es que la tendencia dominante, nuevamente en la región y en el mun-

do, apunta a una búsqueda por combinar y conciliar las virtudes de los dos componentes básicos, aunque en el lance suelen también filtrarse y anudarse algunos de los defectos que cada uno de ellos comporta. Con todo, el debate es acalorado y sigue abierto.

En el universo de los 19 países analizados encontramos que existe un régimen de financiamiento mixto (público directo y privado) en la casi totalidad de ellos: 18. Hoy en día la única excepción es Venezuela, donde la práctica de otorgar financiamiento público, iniciada en la década de los 70, fue interrumpida por las disposiciones de la Constitución Bolivariana de 1999. Hasta octubre de 2003 Perú era el único país de la región que nunca había adoptado un mecanismo de subsidio público directo, pero con la ley de partidos aprobada entonces ha suprimido ese carácter excepcional, si bien empezará a operar en 2007. Venezuela queda entonces como el único país al margen de la nueva tendencia dominante y es que si se analiza el asunto en retrospectiva, la tendencia dominante hasta hace unos pocos años era la de un financiamiento que desde un punto de vista formal (regulado) era exclusiva o predominantemente privado, ya que la presencia de fondos públicos, que no era poca, solía darse usualmente de manera arbitraria o discrecional.

Suficiente se ha insistido sobre las virtudes y potencialidades del financiamiento público para preservar la independencia financiera de las fuerzas políticas; procurar su permanencia y desarrollo como componentes estratégicos de un régimen político realmente democrático —y siempre que así lo decidan los electores en las urnas, promover condiciones de equidad en la competencia; y contribuir al

control y transparencia de los recursos a su disposición. Al punto de que en al menos dos países de la región, Colombia y Puerto Rico, se han adelantado y discutido, sin éxito, propuestas para que el financiamiento político-electoral sea exclusivamente público.

Con este tipo de propuestas se busca mover el péndulo hasta el otro extremo, perdiendo de vista que si bien la idea amerita un análisis a profundidad, parece difícil sostener que un financiamiento público privativo pueda ser la panacea para todos los males que pueden emerger de la relación entre dinero y elecciones, o que su lógica no esté exenta de efectos perniciosos.

La evidencia indica que la afluencia de recursos ilícitos hacia las arcas partidistas o de campaña no está necesariamente asociada a problemas de insuficiencia financiera, ni tampoco que su caudal cese simplemente por los enunciados de una norma legal y el establecimiento de mecanismos para su control. En este sentido, los dineros procedentes del narcotráfico o del crimen organizado son lo que más preocupan, pero no son los únicos, pues cada país tiene sus propias percepciones y fobias al respecto.

México es el único país de la región donde, por mandato constitucional, el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, lo que en alguna medida ayuda a explicar el muy fuerte diferencial que lo separa del resto de los países de la región en lo que concierne a los montos de subsidio estatal a partidos y campañas. Sin duda, este mandato y sus implicaciones prácticas comportan y refuerzan muchas de las virtudes y atributos deseables en el régimen de financiamiento de los partidos, pero no se debe perder de vista que también plantea el riesgo de generar ciertos efectos perniciosos, como el de una relación de dependencia financiera “invertida”, esto es, no de grandes corporaciones o grupos de interés como lo previene la ortodoxia, sino de las arcas públicas, u otros de carácter más contingente asociados con (y discernibles a la luz de) la configuración y funcionamiento del régimen electoral en su conjunto. No por nada han arreciado en los últimos tiempos las críticas al enorme costo y el inexcusable derroche que le representa a las arcas públicas el financiamiento de partidos y campañas y parece irse de-

cantando una amplia base de consenso sobre la pertinencia de revisar y reducir los montos del subsidio público.

Al apreciar a la región en conjunto, es importante destacar que en nueve de los 18 países donde se otorga FPD (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y República Dominicana), es decir, en la mitad de ellos, el financiamiento comprende tanto actividades ordinarias como de campaña, tendencia que resulta consecuente con la relevancia y centralidad que se le confiere a los partidos para la estructuración y funcionamiento del régimen democrático. También vale la pena subrayar que en siete de estos nueve países (con la excepción de Bolivia y Paraguay), prevalecen dos características especialmente relevantes para efectos de equidad en las condiciones de la competencia. Una, que los nuevos partidos tienen garantía de acceso al financiamiento antes de concurrir a su primera elección. Otra que predominan fórmulas de asignación mixtas o de proporcionalidad atemperada para la distribución del subsidio público. Así, la tendencia dominante apunta hacia procurar garantías mínimas de equidad, que son aún más acentuadas en los países donde el requisito de desempeño electoral (umbral) que se exige para que los partidos puedan conservar su registro legal y, por ende, la garantía de acceso al financiamiento, se extiende a dos elecciones, como en los casos de Argentina y Ecuador.

Como se ha visto, hay tres países (Brasil, Guatemala y Perú) donde si bien el FPD también es continuo, como en el grupo anterior, no se contempla una partida o una asignación presupuestal adicional en años electorales y específicamente destinada a apoyar actividades de campaña. La legislación brasileña les abre fácilmente las puertas a los partidos nuevos y a los pequeños en lo que concierne a los requisitos de acceso y conservación del derecho a recibir subsidio público, aunque les exige superar un umbral de 5% para poder entrar a la gran bolsa de recursos, pues sólo 1% de los fondos se distribuye de manera igualitaria. En Guatemala no hay posibilidad de que los nuevos partidos accedan al subsidio antes de concurrir a su primera elección y, además, deben superar un umbral de 5%. También en Perú los partidos que aspiren a acceder al financiamien-

to público deben obtener primero 5% de los votos emitidos o, al menos, alcanzar representación en el Congreso.

Por otra parte, son seis los países (Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay) donde el financiamiento sólo se otorga de manera cíclica, es decir, en años electorales y tiene como propósito fundamental apoyar gastos de campaña. En Chile se trata de una innovación reciente que aún no se somete a su primera experiencia concreta, pero que desde ahora destaca por ser el único de este contingente en que todos los partidos, incluidos los de nueva creación, tienen garantía efectiva de acceso al subsidio antes de cada elección. Uruguay también merece una mención especial porque ni el registro legal ni el acceso y conservación del derecho a recibir FPD están sujetos a un umbral de desempeño electoral, como sí ocurre en los otros cinco países. Es interesante hacer notar que en todos los países agrupados bajo esta categoría, la asignación del subsidio electoral se determina bajo un criterio de estricta proporcionalidad acorde con la votación obtenida por los diferentes contendientes.

Un asunto que cada vez con mayor frecuencia es motivo de interés, debate y análisis es el concerniente al monto de los fondos públicos que se destinan al financiamiento de partidos y/o campañas, según sea el caso. En este sentido, se ha podido apreciar que en el universo de países examinados donde esto resulta aplicable, se recurre a muy diversas fórmulas y mecanismos para determinar el FPD y que, tanto por obvias razones estructurales como contingentes propias de cada contexto específico, su volumen difiere significativamente de un país a otro, como lo ilustran los datos reportados en el anexo III.

En las legislaciones de seis países (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) se opta por asignar a esos efectos una partida equivalente a un porcentaje predeterminado del presupuesto estatal anual y, por lo tanto, sujeta a la dinámica o evolución de las finanzas públicas. En otro grupo de siete países (Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay), el monto del financiamiento termina por determinarse en

función del nivel de participación electoral al optarse por asignarlo en función de los votos obtenidos por cada partido (o candidato, de ser el caso) y a partir de un valor preestablecido por cada voto que de alguna forma está vinculado a algún dispositivo que permite su ajuste o actualización conforme a la evolución de la inflación, es decir, le permite mantener un valor más o menos constante. Con las reformas introducidas en abril de 2003, Puerto Rico se ha convertido en el primer país de la región en incluir un esquema de “fondos compensatorios” para la asignación del subsidio público.

En lo que concierne a las diversas modalidades de financiamiento público indirecto (FPI), encontramos que son 16 los países que exhiben registros positivos, quedando fuera de este patrón Costa Rica, Puerto Rico y Venezuela. Si bien en los estudios especializados suelen agruparse bajo esta categoría y más o menos en el mismo rango de jerarquía diversas modalidades de subsidio estatal indirecto, como los tres que se privilegian en este estudio (acceso gratuito a los medios de comunicación, régimen fiscal especial y franquicias de distinto tipo), no hay duda de que las disposiciones relativas a las garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos, y muy en especial a la televisión, adquieren en un mundo de la política y las elecciones, cada vez más dominado por las imágenes y las frases mediáticas (el video poder y la video política tan lúcidamente diagnosticados por Sartori), una importancia cada vez mayor.

Bajo esta lógica, no es de sorprender que el tema de las condiciones de acceso de partidos y candidatos a los medios de comunicación esté llamado a ser objeto de atención prioritaria en la agenda de debates y regulaciones sobre los procesos electorales de los distintos países de la región y, más en general, de buena parte de las democracias en el mundo. De ahí el tratamiento privilegiado y bifronte que se le ha concedido en este estudio.

Por una parte, se han explorado las garantías de acceso gratuito que consagran las legislaciones de 14 países de la región bajo muy distintos términos y modalidades, destacando los cinco países que ofrecen esta prerrogativa de manera permanente (Brasil, Colombia, México y Panamá, a los que recién se ha agregado Perú), pero sin

perder de vista que un elemento clave para evaluar su impacto y potencialidades reside en determinar si las garantías comprenden a todos los medios de señal abierta, o si se reducen a los de carácter público u oficial. En este orden de ideas, la tendencia que predomina es la de ofrecer garantías de acceso restringidas en cuanto a su periodicidad (en nueve casos se limita a los periodos electorales) y en cuanto al tipo de medios que comprende (en siete países sólo involucra a los medios estatales, con las serias limitaciones de cobertura y audiencia que ello casi por definición comporta). La buena noticia desde la perspectiva de procurar condiciones de equidad, es que en la asignación o distribución de los tiempos de transmisión gratuitos predomina claramente el principio de igualdad entre los contendientes.

Por otra parte, este tema también se explora desde la perspectiva más puntual de las regulaciones sobre las condiciones de acceso a la televisión, medio que en el imaginario de buena parte de los contendientes políticos, sus estrategias y asesores de campaña, suele ser concebido como decisivo para sus cálculos y expectativas de éxito electoral, aunque la evidencia empírica difícilmente pueda avalar estas percepciones (y no sólo por la carencia de instrumentos precisos o confiables para “medir” el impacto de la presencia o mensaje mediático de los distintos partidos o candidatos en las preferencias del electorado). En este sentido, el análisis comparado clasifica a los 19 países examinados bajo un conjunto de categorías que se definen de acuerdo a las distintas variantes que admite la combinación entre las variables de garantías de acceso gratuito y el tipo de regulaciones para la contratación de publicidad comercial.

Sobre esta base, el análisis revela que Brasil y Chile se ubican en un extremo, donde opera exclusivamente un sistema de franjas gratuitas, es decir, horarios predeterminados de transmisión de propaganda gratuita en todos los canales de señal abierta, y se prohíbe la contratación de publicidad comercial; en el otro polo se encuentran otros dos países (Honduras y República Dominicana), donde simple y sencillamente la publicidad electoral se rige por las leyes del mercado, esto es, sin que medie ninguna regulación legal al efecto.

Los otros 15 países se distribuyen bajo cuatro categorías intermedias que satisfacen en distinta medida algunas condiciones básicas de equidad. A pesar de que cada vez tiene mayor importancia el acceso a los medios de señal restringida (sobre todo a la televisión de paga operada desde el extranjero) y, por supuesto, a las nuevas autopistas de información (internet), lo cierto es que es muy difícil introducir reglamentaciones en esta materia.

No hay duda de que entre las distintas modalidades de financiamiento estatal, en especial el directo y el de acceso gratuito a los medios de comunicación, se pueden ubicar las principales regulaciones o estímulos “positivos” susceptibles de contribuir, en mayor o menor medida dependiendo de sus términos y requerimientos específicos, a promover o garantizar condiciones de equidad en la contienda política-electoral. Como se argumentó al inicio del estudio, el especial énfasis que se les concede a las garantías y condiciones de equidad tiene como principal soporte la tesis de que pueden revestir un valor estratégico para el afianzamiento de sistemas genuinamente abiertos, plurales y competitivos de financiamiento y, consecuentemente, pretende abogar a favor de que los procesos de reforma que en materia de financiamiento y fiscalización se llevan a cabo hoy en día en distintos países de la región, no se desentiendan de este argumento contra el que parecen –o pueden– conspirar algunas de las tendencias dominantes en la competencia político-electoral de nuestro tiempo.

De ahí que en el estudio también se hayan identificado y examinado con cierto detalle algunas regulaciones de carácter restrictivo o “negativo” más o menos extendidas en la región y susceptibles de promover o asegurar ciertas condiciones de equidad en la competencia: los límites globales a los gastos de campaña; los límites a la contratación de publicidad en medios; y un conjunto variopinto de regulaciones sobre publicidad en medios que pueden contribuir a ese tipo de propósitos.

La imposición de límites a los gastos de campaña tiene como uno de sus principales referentes en la región el caso mexicano, donde se instauró en 1993 (más de un siglo después de la experien-

cia británica, pionera en esta materia), y a la fecha comprende a otros siete países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Puerto Rico, aunque en el caso de Guatemala es de factura reciente y su aplicación tendrá que aguardar hasta las elecciones generales de 2007. Sin duda, el de Brasil es un caso atípico y su inclusión misma bajo esta categoría puede ser puesta en duda por el hecho de que la fijación de los límites no deriva de la aplicación de una fórmula de validez general. Por el contrario, cada partido tiene amplia libertad para determinar el valor máximo de los gastos que habrá de efectuar. Es decir, el límite lo decide y lo auto impone unilateralmente cada partido, con lo que de entrada quedan anuladas muchas de sus potencialidades.

En todo caso, lo cierto es que más allá de las evaluaciones que se puedan hacer sobre su grado de pertinencia, congruencia o relevancia en cada caso concreto, el efectivo cumplimiento de este tipo de regulaciones y controles plantea fuertes exigencias y complejidades tanto conceptuales (¿en dónde fijar los límites entre un gasto ordinario o convencional y uno estrictamente electoral o de campaña?) como operativas (¿cómo supervisar o darle seguimiento a todos los gastos efectuados?, o bien ¿cómo asegurarse plenamente de la veracidad de los informes presentados?), por no mencionar las complicaciones adicionales que plantean los denominados “gastos independientes”. Aun así, hay ejemplos concretos sobre la operatividad de los mecanismos de control y fiscalización que han permitido detectar y sancionar transgresiones, lo que deja constancia de su viabilidad.

Otra fórmula también relativamente novedosa en la región para tratar de regular y controlar los gastos de las campañas consiste en imponer límites a la contratación de publicidad en los medios masivos de comunicación. Si bien, por su especificidad, es una medida que deja abierta la posibilidad de que el costo de las campañas y las condiciones de equidad sea desbordado por otras vías, tiende a compensar esa eventual insuficiencia con dos atributos muy importantes. Primero, permite enfocar la atención en un componente que concentra una parte importante (y probablemente creciente) de los gastos de cam-

paña en la mayoría de los países de la región (aunque los datos disponibles no son muy precisos ni concluyentes, hay ejemplos de que en algunas campañas, sobre todo presidenciales, los gastos de publicidad en medios suelen representar entre un tercio y la mitad del total reportado). Segundo, termina remitiendo a transacciones financieras o comerciales que, por su propia naturaleza, suelen dejar “huellas” más fáciles de rastrear, sea a través del monitoreo en medios o de la revisión de documentación de soporte, incluso del cruce entre ambas como ya estila hacerse en algunos países. Esto es, se trata de un dispositivo legal cuyo nivel de cumplimiento es más fácil o, si se prefiere, menos complicado de supervisar o verificar que el de los gastos globales, siempre y cuando se disponga, claro está, de las capacidades y recursos necesarios para hacerlo.

De ahí que no sea sorprendente encontrar que a la fecha sean ya ocho los países de la región que contemplan disposiciones legales en este sentido: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. No obstante, un muestreo preliminar sobre su grado de observancia muestra importantes contrastes: mientras que en Colombia (donde sólo comprende a la radio pero no a la televisión), Costa Rica y Paraguay se ha procurado aplicar puntualmente este dispositivo legal; en Guatemala y Perú la nueva legislación aplicará por vez primera hasta las siguientes elecciones generales; en tanto que en los otros tres países distintas razones han conspirado contra su puesta en práctica. En Bolivia, un amparo interpuesto por los propietarios de los medios impidió su aplicación por vez primera en las elecciones nacionales de junio de 2002, aunque es previsible su instrumentación en las próximas elecciones en razón de un fallo del Tribunal Constitucional. En Nicaragua, la autoridad carece de capacidad real para ponerlo en práctica. En Venezuela se encuentra en suspenso la eventual continuidad de las disposiciones en esta materia. En Perú están por verse las implicaciones prácticas de la aplicación de este dispositivo, el cual se habrá de estrenar en las elecciones generales de 2006.

Al lado de estos dos dispositivos legales, coexiste en casi todos los países de la región (excepto en Honduras) un amplio y muy

variado repertorio de regulaciones sobre publicidad en los medios electrónicos susceptibles de contribuir en la equidad de la contienda y cuya relevancia y efectividad no sólo guarda relación con el contexto y condiciones propias de cada país, sino además, con el resto de los componentes del régimen de financiamiento y fiscalización. En el estudio se identifican y examinan siete tipos de regulaciones, las cuales por su propia naturaleza y en razón de apuntar a propósitos diferenciados, no admiten una lectura y evaluación de carácter acumulativo (a mayor número de modalidades previstas, mayores garantías de equidad), aunque sin duda algunas de ellas comportan un impacto más directo o mayor en las condiciones de la competencia. Nuevamente su elección y valoración depende de necesidades específicas.

El segundo gran componente de los regímenes de financiamiento de partidos y campañas es el relativo a las regulaciones (y restricciones) sobre sus fuentes de origen y montos. Es evidente que, a la luz de las tendencias prevalecientes hoy en día en el marco de las interacciones entre dinero y política, la carencia o incluso una notoria insuficiencia de regulaciones y restricciones sobre las fuentes y, en menor medida, sobre los montos del financiamiento a partidos y campañas deja abiertas todas las compuertas para: *a*) una eventual afluencia de recursos provenientes del crimen organizado en sus muy distintas facetas o, por lo menos, de recursos de dudosa procedencia; *b*) crear o reforzar vínculos de dependencia (que puede no ser sólo financiera) respecto a determinados centros de poder o influencia que, más allá de la legalidad de sus aportaciones, pueden estar en posibilidades de utilizar su influencia para promover su propia agenda de intereses; *c*) conferirle a las aportaciones o contribuciones políticas carta de naturalización como medios convencionales para el canje de favores y otros tipos de prácticas corruptas; *d*) orientar la competencia electoral por derroteros contrarios, o al menos insensibles, a principios y exigencias mínimas de equidad entre los contendientes.

Sin embargo, también conviene tener muy claro que la prolijidad o el exceso de rigor difícilmente pueden ser los mejores atri-

butos de un sistema de regulaciones, máxime si no está acompañado de un dispositivo de control y fiscalización que propicie su efectivo cumplimiento. En otros términos y en contrapartida, ante la complejidad y elusividad de la realidad a la que debe hacer frente, no hay sistema de financiamiento y fiscalización infalible, por acabado o sofisticado que parezca. A lo mejor que se puede aspirar es a contar con un sistema sólido y confiable que ofrezca las herramientas necesarias para hacer frente a las situaciones problemáticas. Por lo tanto, conviene no cifrar expectativas desmesuradas en sus capacidades, alcances y posibilidades, y si tener muy claro cuales son los problemas torales que se pretende atajar. En este sentido, vale la pena agregar que las regulaciones sobre el origen y monto de las contribuciones políticas pueden apuntar al logro de objetivos específicos diferenciados (y no siempre del todo compatibles), cuya selección no sólo se determina de acuerdo con condiciones y exigencias propias de cada contexto, sino que además da lugar a que se diseñen y estructuren regímenes diferenciados de financiamiento y fiscalización.

A propósito de estas regulaciones, el estudio también reporta un panorama heterogéneo. De un lado, la existencia de un grupo de tres países en los que no virtualmente no se contempla regulación alguna, lo que en rigor y para cualquier efecto práctico implica que el financiamiento privado no está sujeto a ningún tipo de restricción: El Salvador, Panamá y Uruguay. Para este contingente de países en especial (del que Guatemala y Perú formaba parte hasta hace muy poco) y a la luz de esta carencia normativa, resulta evidente que los esfuerzos por preservar la integridad y atributos democráticos esenciales del régimen de financiamiento remiten fundamentalmente a los principios y valores éticos de los propios partidos, sus tesoreros y candidatos y a la primordial función de vigilancia, control “informal” y denuncia que cumplen los medios de comunicación, es decir, a mecanismos de fiscalización extra-legislativos.

Por otra parte, cabe destacar que de los 16 países que cuentan con un marco reglamentario sobre las contribuciones políticas, en once las regulaciones comprenden tanto las fuentes de procedencia

como límites a los montos de las contribuciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador Guatemala, México, Paraguay, Perú y Puerto Rico); en cuatro sólo existen ciertas restricciones sobre las fuentes de financiamiento (Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela) y que en Colombia si bien la ley prevé la imposición de límites a las contribuciones y faculta a la autoridad electoral a tal efecto, lo cierto es que a la fecha ésta no ha ejercido sus atribuciones reglamentarias.

En relación a las restricciones sobre las fuentes de financiamiento se ha dicho que con ellas se busca excluir o limitar expresamente tanto aquellas que, aunque de origen legítimo o lícito para otros propósitos, se consideran capaces de desvirtuar los atributos de la contienda político-electoral o incluso de afectar decisiones políticas o valores culturales dominantes como aquellas de procedencia notoriamente ilícita y que, como se ha insistido, son susceptibles de agudizar los problemas de credibilidad y estabilidad del orden político en su conjunto. En este sentido, llama la atención que en 14 de los 15 países donde se regulan las fuentes de financiamiento, se prohíban o restrinjan las contribuciones procedentes del extranjero; en 11 las de dependencias o empresas públicas; y en 10 tanto las de empresas contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos como las de carácter anónimo.

Las restricciones en cuanto a los montos de las contribuciones están un poco menos extendidas, ya que se encuentran presentes en las legislaciones de 12 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Puerto Rico), aunque en Colombia, como se ha insistido, no han sido reglamentadas por la autoridad y en Chile más que imponer límites en el sentido estricto, lo que la ley hace es conferirles un estatuto legal distinto de acuerdo con el monto. Argentina, con la ley aprobada en junio de 2002, ha incorporado una innovación interesante: no sólo impone límites a las contribuciones de personas físicas y jurídicas de acuerdo con los topes a gastos de campaña (como ya lo había hecho Ecuador un poco antes y Chile lo haría posteriormente), sino que además prohíbe que, para efectos electo-

rales, un partido y sus candidatos en conjunto puedan recibir aportaciones privadas por un monto mayor a la diferencia que medie entre el tope que se imponga a los gastos de campaña y el subsidio estatal que se les otorgue para actividades electorales.

Pero nuevamente, el quid del asunto radica en el rango de atribuciones y la capacidad de la autoridad para verificar el cumplimiento de estas disposiciones y sancionar eventuales irregularidades, pues no hay duda de que no es tarea nada sencilla supervisar y corroborar la efectiva observancia de las regulaciones sobre el origen y monto de las contribuciones, habida cuenta de la diversidad de medios a los que se puede recurrir para tratar de eludir muchas de ellas, por ejemplo, dividir entre varios contribuyentes la aportación de un sólo origen para evadir los topes sobre su monto. En todo caso, la aplicación de regulaciones sobre el financiamiento plantea serios problemas prácticos y exige el montaje y continua revisión de un sistema comprensivo de rendición de cuentas. En otros términos, de muy poco sirve contar con disposiciones para tratar de controlar (o transparentar y publicar, 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, y de las atribuciones y capacidades para sancionar efectivamente eventuales trasgresiones.

Esta consideración nos remite directamente al tema de los atributos y capacidades de los sistemas de control y fiscalización, para cuya caracterización se elaboró una tipología clasificatoria que, considerando la presencia de cinco indicadores básicos, permitió distinguir cuatro variantes fundamentales: sistemas desregulados; laxos o simbólicos; de rango medio e integrales. Pero además y fundamentalmente nos mueve a tratar de establecer una correlación entre las regulaciones sobre el origen y monto del financiamiento y las características de los sistemas de control y fiscalización que nos permita determinar, así sea provisional, el grado de congruencia del sistema de financiamiento y fiscalización en su conjunto.

En este sentido, es importante anticipar que ante la evidencia de que la mayoría de los países de América Latina han sido tradicionalmente ajenos a una cultura y prácticas de rendición de cuentas, especialmente en lo que concierne al financiamiento político-electoral y bajo el argumento de que no son pocas las democracias de economías desarrolladas en las que este tipo de financiamiento no está sujeto a grandes restricciones y controles, puede fácilmente apreciarse y valorarse con indulgencia este fuerte déficit que muestran varios países de la región en cuanto al control y la rendición de cuentas. Frente a esta eventualidad y cualquier tipo de invitación a la condescendencia, se insiste en los graves riesgos que este déficit e insuficiencias plantean a la luz de la especificidad de los regímenes político-electorales de buena parte de los países de la región: su frágil institucionalidad democrática y la pronunciada erosión de sus niveles de adhesión o credibilidad son especialmente sensibles a los problemas y escándalos que puede desencadenar la natural pero muy compleja y elusiva confluencia entre dinero y política.

Ahora bien, al ensayar tal correlación entre regulaciones y controles, lo primero que se advierte es que en dos de los cinco países en los que no existe a la fecha ninguna regulación sobre las fuentes de financiamiento distintas al subsidio público (El Salvador y Uruguay), esa situación encuentra una solución de continuidad en la ausencia de cualquier dispositivo de control y fiscalización, es decir, la carencia de regulaciones sobre las fuentes de financiamiento y su control es absoluta. Si acaso, las únicas redes de contención y mecanismos para procurar un mínimo de transparencia sobre el origen, manejo y destino del financiamiento político electoral son de carácter extra legislativo.

Los sistemas de control de tres países (Costa Rica, Nicaragua y Panamá) se tipifican como laxos en virtud de que, más allá de ciertas particularidades, su común denominador reside en que las exigencias de rendición de cuentas prácticamente se circunscriben al financiamiento público y, casi por añadidura, la autoridad carece de facultades formales y/o de capacidades reales para ejercer funciones efectivas de control y fiscalización fuera de ese ámbito. Dentro

de este conjunto, el caso costarricense resulta un tanto paradójico, pues mientras el financiamiento público está sujeto a un riguroso y exhaustivo proceso de fiscalización, sobre el privado prácticamente no se ejerce ningún control que vaya más allá de revisar que no se infrinjan los límites de las contribuciones. Bajo otra lógica, el caso de Nicaragua tampoco está no están exento de cierta paradoja, pues la virtual carencia de facultades de la autoridad para cumplir funciones efectivas de control y fiscalización prácticamente reduce a letra muerta las prohibiciones o restricciones legalmente establecidas a propósito de las fuentes de financiamiento.

En cuanto a los nueve sistemas de control y rendición de cuentas definidos como de rango intermedio, cabe destacar ciertos rasgos en común que exhiben los de Bolivia, Ecuador y Paraguay: primero, que existen regulaciones tanto sobre el origen como sobre el monto de las contribuciones; segundo, que las atribuciones de fiscalización de la autoridad comprenden expresamente tanto el financiamiento público como el privado y, tercero, que a pesar de ello, los sistemas de rendición de cuentas tienden a concederle una atención prioritaria al financiamiento público en desmedro del privado. En todo caso, prevalece en ellos un nivel básico de coherencia entre las regulaciones y los mecanismos de control y rendición de cuentas, y se advierte un conjunto de elementos a partir de los cuales fortalecer esa interrelación.

Los otros seis sistemas agrupados bajo esta categoría muestran limitaciones importantes, aunque en distintos planos. En Colombia el principal problema es que, independientemente del rango de atribuciones de la autoridad, prácticamente no existen regulaciones sobre el origen y monto de las contribuciones privadas, por lo que la fiscalización se reduce el subsidio público. En Guatemala hay cambios perceptibles como resultado de las reformas introducidas en abril de 2004 que de concretarse podrían incluso colocar al país en un papel de vanguardia en la región centroamericana: 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. Sin embargo, los cambios

parecen estar signados por cierta vaguedad o ambigüedad, denunciada incluso por la autoridad electoral, que podría conspirar contra el logro de sus cometidos. En Honduras también hay cambios importantes tras la reforma de principios de 2004: 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, lo que también plantea una interrogante sobre el logro de sus objetivos.

En Perú la ley de 2003 incorporó importantes cambios e innovaciones en lo que respecta al subsidio público directo y la regulación del financiamiento privado, pero los avances en materia de control y fiscalización parecen más bien modestos: no se obliga a informar específicamente sobre las finanzas de campaña y no son muy precisas las atribuciones de la autoridad electoral. En República Dominicana, a pesar de que hay prohibiciones y restricciones expresas sobre las fuentes de financiamiento, las principales insuficiencias parecen derivadas de las dificultades operativas de la autoridad electoral para ejercer funciones de control y fiscalización, acentuadas por la virtual carencia de un régimen de sanciones que les otorgue soporte. La adscripción de Venezuela a este grupo tiene que ver esencialmente con el hecho de que su aún inconcluso proceso de ajuste político y jurídico en el ámbito electoral ha impedido que se definan y reglamenten algunos elementos centrales del régimen de financiamiento y fiscalización.

La caracterización de los sistemas de control y fiscalización de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, México y Puerto Rico) como integrales, no sólo tiene que ver con el hecho de que la legislación electoral contempla, de alguna manera, disposiciones expresas sobre los cinco indicadores básicos seleccionados para calificar sus atributos y capacidades formales en la materia, sino que también con que en todos ellos existen regulaciones y restricciones expresas sobre las fuentes y montos del financiamiento, es decir, su integrali-

dad viene en buena medida determinada por este estrecho nivel de correspondencia entre regulaciones sobre el financiamiento y sistema de rendición de cuentas.

En todo caso, vale la pena señalar que los principales atributos del régimen de fiscalización de este grupo de países son de factura reciente: en México adquieren su fisonomía actual con una serie de reformas en 1996; en Brasil con la ley electoral general de 1997; en Argentina con la ley aprobada en mayo de 2002 y que apenas experimentó su primera puesta en práctica en las elecciones presidenciales de mayo de 2003; en Chile apenas se incorporan con una ley aprobada en mayo de 2003 que aún no se pone en práctica ; y en Puerto Rico, los cambios más recientes que fortalecen el sistema de control y fiscalización también datan de una reforma de abril de 2003.

Se puede decir que todos ellos se encuentran, en mayor o menor medida, en una etapa de “aclimatación” y abiertas a correcciones y ajustes como resultado de sus experiencias concretas. De todas formas, no hay que perder de vista que, casi por definición, las regulaciones y dispositivos sobre financiamiento y fiscalización, por muy sofisticados o vanguardistas que parezcan, están sujetos a una revisión y actualización permanente en razón de la complejidad y elusividad de la materia de la que se hacen cargo. Además, es necesario reiterar el argumento de que la ubicación de los distintos sistemas bajo las cuatro categorías establecidas no predica necesariamente sobre la forma en que se desempeñan o cumple con las atribuciones o responsabilidades que tienen encomendadas. Sugiere, en esencia, que un sistema reúne (o carece de) determinados atributos formales y capacidades para llevar funciones efectivas de control y fiscalización sobre el financiamiento político electoral.

Al margen de las particularidades y adscripción de cada régimen, vale la pena llamar la atención sobre la cuestión de la efectividad de las sanciones usualmente previstas para prevenir y castigar eventuales infracciones a las regulaciones en materia de financiamiento y rendición de cuentas: aunque suelen preverse algunas más rigurosas (como la suspensión del suministro de FPD o incluso la pérdida del

registro legal tratándose de los partidos; la pérdida de la investidura en el caso de los candidatos o la suspensión de los derechos políticos para otros infractores), lo cierto es que las más extendidas y socorridas (a veces las únicas realmente aplicadas) son las multas de carácter pecuniario. Sin perder de vista que siempre es indispensable tomar en cuenta la naturaleza, magnitud y gravedad de la falta, suele quedar la impresión de que frente a determinadas violaciones a la ley que afectan principios y garantías esenciales de la contienda, la simple imposición de una multa dista mucho de resarcir los estragos provocados, de inhibir eventuales reiteraciones y de enviarle una señal clara e inequívoca al electorado sobre el combate a la impunidad o el carácter reparador de la justicia. Sin duda, el tema merece un examen y discusión a fondo y en detalle.

En suma, si se consideran los enormes obstáculos y complejidades a que deben hacer frente los esfuerzos e iniciativas para adoptar o ajustar regulaciones relativas al financiamiento y la fiscalización de partidos y campañas —empezando por el hecho de que los principales (a veces los únicos) facultados para hacerlo pueden ser al mismo tiempo los menos interesados en que así suceda—, así como la relativamente reciente atención que se le ha concedido a los problemas y exigencias de “segunda generación” en la agenda de debate y reforma político-electoral de la región, el balance de los últimos años puede parecer satisfactorio: hay una creciente conciencia y preocupación entre diferentes círculos sociales sobre la necesidad ineludible de debatir y atender a esta problemática; y sobre su influencia decisiva en el desempeño, valoración y credibilidad de las instituciones y prácticas democráticas.

Sin embargo, si la mirada privilegia las asignaturas pendientes, las carencias y las insuficiencias para transparentar el origen, el manejo y el destino del financiamiento político electoral, para garantizar condiciones razonables de equidad en la competencia, sobre todo a las fuerzas políticas emergentes o de menor peso que buscan expresar y dar cauce político a “nuevas” identidades o intereses sociales y, más aún, para restituirle visos de credibilidad a la política, a los partidos y a los políticos, se verá que los avances son

más bien modestos y que muchas medidas que parecen mínimas e indispensables, se procesan con exasperante lentitud. Para seguir avanzando, y quizá para hacerlo con mayor rapidez, se requieren esfuerzos y aportes concurrentes de distintas instancias; procurar que las medidas preventivas para combatir la corrupción y la impunidad —tan frecuentemente asociadas a la interrelación entre dinero y política— y no los efectos expansivos de los escándalos de ellas derivados, sigan siendo el principal motor y acicate para convenir las reformas necesarias.

Uno de los principales aportes tiene que provenir del campo de la investigación y la evaluación empíricas. Hasta ahora, los trabajos en o sobre la región son todavía pioneros y presentan dos características en común de las que no se aparta mucho este estudio: un tono predominante descriptivo sobre la configuración y atributos formales de los regímenes de financiamiento y fiscalización; y una evaluación de su problemática a partir de conocimientos o creencias que han sido extrapolados de las experiencias de otras latitudes y que pocas veces resultan pertinentes o, peor aún, que carecen de un sólido (a veces un mínimo) soporte empírico. Desde luego, el trabajo que una empresa de esta magnitud exige es complejo porque, en muchos casos, hay que partir prácticamente de cero. A veces no sólo se tiene que hacer frente al problema de la falta de fuentes de información confiables, sino a la virtual inexistencia de las fuentes informativas mismas.

Para poder participar e influir constructivamente en un debate y en los correspondientes procesos de toma de decisión sobre un nudo problemático que, hasta donde se alcanza a apreciar, ha llegado para quedarse, es necesario arrojar luz sobre múltiples puntos ciegos o, por lo menos insuficientemente iluminados: ¿cuál es el volumen real de los recursos que se invierten en las actividades político-partidistas, y muy en especial en las electorales? (Y aquí, para no ir muy lejos, hay que empezar por acordar parámetros o indicadores elementalmente homogéneos sobre lo que ha de entenderse como costos o gastos partidistas y de campaña, y cómo han de medirse o calcularse, para que cualquier ejercicio comparado tenga un mínimo de consistencia.) ¿Cuáles son sus fuentes de proceden-

cia y como han evolucionado a lo largo de los últimos años?; ¿cómo ha impactado la introducción del subsidio estatal directo las tendencias en la captación de fondos y qué tanto gravita este subsidio en las finanzas partidistas y los gastos de campaña?

O bien ¿qué tanto se han disparado realmente los costos de las campañas y qué tanto se han modificado las estrategias tradicionales de captación del voto con la introducción de nuevas técnicas de *marketing* electoral, considerando los distintos tipos y niveles de elección?; ¿qué efectos reales ha tenido la incorporación de límites a los gastos globales de campaña o la compra de publicidad?, ¿cuáles son las principales dificultades prácticas que enfrenta su efectiva aplicación y qué tan apropiadas han resultado las sanciones previstas para inhibir o castigar trasgresiones? A la luz de sus efectos prácticos,

¿vale la pena insistir en la necesidad de crear franjas electorales gratuitas o el énfasis tiene que estar en las regulaciones o límites a la compra de publicidad en los medios?

A este breve repertorio de interrogantes podría seguir un largo etcétera. Sobre todas ellas hay acusadas carencias e insuficiencias informativas que es conveniente subsanar para normarse un juicio fundado sobre el desempeño y efectividad de los diferentes dispositivos para regular el financiamiento y llevar a cabo su control y fiscalización y, consecuentemente, para efectuar las selecciones (los ajustes, pero también las innovaciones) más apropiadas para cada contexto y circunstancia. En esa exigencia reside también parte del atractivo que alienta los esfuerzos que se puedan seguir desplegando para entender y atender esta compleja y elusiva problemática.



ANEXO I
Principales características del régimen de financiamiento y fiscalización
Panorama general

País	Cobertura del FPD ³	Tipos de FPI ⁴			Fuentes restringidas ⁵	Límites a contribuciones	Límites a gastos de campaña	CONTROL Y FISCALIZACIÓN ⁶
Argentina	Amplia	X	X		Cuatro	X	Globales	Integral
Bolivia	Amplia	X			Tres	X	Publicidad	Medio
Brasil	Media	X			Cuatro	X		Integral
Chile	Limitada	X	X		Tres	X	Globales	Integral
Colombia	Amplia	X		X			Globales y publicidad	Medio
Costa Rica	Limitada				Una	X	Publicidad	Laxo
Ecuador	Amplia		X		Dos	X	Globales	Medio
El Salvador	Limitada	X						Desregulado
Guatemala	Media	X		X	Dos	X	Globales y publicidad	Medio
Honduras	Limitada		X		Cuatro			Medio
México	Amplia	X	X	X	Cuatro	X	Globales	Integral
Nicaragua	Limitada	X	X	X	Tres		Publicidad	Laxo
Panamá	Amplia	X	X	X	Tres			Laxo
Paraguay	Amplia	X	X	X	Tres		Publicidad	Medio
Perú	Media	X	X		Tres	X	Publicidad	Medio
Puerto Rico	Amplia					X	Globales	Integral
República Dominicana	Amplia				Dos			Medio
Uruguay	Limitada	X						Desregulado
Venezuela	—				Cuatro		Publicidad	Medio

3. La cobertura se refiere simultáneamente a la periodicidad y al tipo de actividades que comprende el financiamiento público directo (FPD) y se distingue entre: amplia, cuando es continuo y comprende actividades ordinarias y de campaña; media, cuando es continuo pero sólo se asigna una partida anual y; limitada, cuando es cíclico y sólo cubre actividades de campaña.

4. Los registros se refieren a las tres modalidades de financiamiento público indirecto (FPI) examinadas en este estudio: garantía de acceso gratuito a radio y televisión (primera columna); régimen fiscal especial (segunda columna); y franquicias (tercera columna).

5. Este indicador alude al número de fuentes de financiamiento expresamente prohibidas o restringidas en específico sobre las cuatro que se tratan en este estudio: extranjeras; dependencias públicas; empresas concesionarias de bienes o servicios públicos y anónimas.

6. Se refiere a los atributos formales y potencial alcance de los regímenes de control y fiscalización, considerando la presencia e interrelación de cinco indicadores básicos (ver capítulo sobre sistemas de control y fiscalización).

ANEXO II
Principales indicadores sobre garantías de equidad en la contienda
Panorama general

País	Cobertura y asignación del FPD ⁷	Requisitos de acceso / Conservación FPD ⁸	Acceso de nuevos partidos antes de elección	Acceso gratuito a medios: periodo y tipo ⁹	Límites a gastos de campaña
Argentina	Amplia / P.A.	Registro / umbral 2% (dos)	Sí	Campaña / PyP	Globales
Bolivia	Amplia / Proporcional	Umbral 3% / umbral 3% (dos)	No	Campaña / estatales	Publicidad
Brasil	Media / Proporcional ¹⁰	Registro / registro	Sí	Permanente / PyP	
Chile	Limitada / Proporcional	Registro / umbral 5%	Sí	Campaña / PyP	Globales
Colombia	Amplia / P.A.	Registro / umbral 2%	Sí	Permanente / estatales	Globales y publicidad
Costa Rica	Limitada / Proporcional	Umbral 4% / umbral 4%	No		Publicidad
Ecuador	Amplia / P.A.	Registro / umbral 5% (dos)	Sí		Globales
El Salvador	Limitada / Proporcional	Registro / umbral 3%	Sí ¹¹	Campaña / estatales	
Guatemala	Media / Proporcional	Umbral 5% / umbral 5%	No	Campaña / PyP	Globales y publicidad
Honduras	Limitada / Proporcional	Registro / umbral 2%	Sí		
México	Amplia / P.A.	Registro / umbral 2%	Sí	Permanente / PyP	Globales
Nicaragua	Limitada / Proporcional	Umbral 4% / umbral 4%	No	Campaña / estatales	Publicidad
Panamá	Amplia / P.A.	Registro / umbral 5%	Sí	Permanente / estatales	
Paraguay	Amplia / Proporcional	Registro / umbral 1% (dos)	No	Campaña / PyP	Publicidad
Perú	Media / P.A.	Representación parlamentaria	No	Permanente / estatales	Publicidad
Puerto Rico	Amplia / Igualitario	Registro / umbral variable	Sí		Globales
República Dominicana	Amplia / P.A.	Registro / umbral 2%	Sí		
Uruguay	Limitada / Proporcional	Registro / registro	Sí	Campaña / estatales	
Venezuela					Publicidad

7. La cobertura se refiere simultáneamente a la periodicidad y al tipo de actividades que comprende el subsidio público y se distingue entre: **amplia**, cuando es continuo y comprende actividades ordinarias y de campaña; **media**, cuando es continuo pero sólo se asigna una partida anual y; **limitada**, cuando es cíclico y sólo cubre actividades de campaña. La asignación se refiere a la fórmula empleada para distribuir el subsidio y se distingue entre: **proporcional**, cuando sólo se basa en el número de votos o escaños obtenidos y **proporcional atemperada (P.A.)**, cuando un determinado porcentaje se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos.
8. Se indican los requisitos para obtener el acceso y para conservar el derecho a seguir beneficiándose del subsidio estatal y se distingue entre el simple hecho de contar con **registro** legal y el de obtener un determinado porcentaje o **umbral** de votación. El número entre paréntesis indica el número de elecciones en que puede participar para lograr el umbral requerido en el entendido, por supuesto, de que no son acumulables los porcentajes o votos obtenidos.
9. Respecto a la periodicidad del acceso gratuito se distingue entre **permanente** y **limitado a períodos de campaña electoral**; y en cuanto al tipo de medios entre todos los de **señal abierta**, sean públicos y/o privados (**PyP**), y aquellos casos en que sólo comprende los medios **públicos o estatales**.
10. Sólo el 1% del FPD se asigna de manera igualitaria, por lo que es difícil argumentar que la proporcionalidad es atemperada, aunque sí permite asignarle recursos a todos los partidos registrados.
11. El eventual acceso al subsidio de los nuevos partidos está condicionado a la presentación de una fianza, también en Honduras y Uruguay.

ANEXO III
Montos del financiamiento público directo

País ¹²	Año / Tipo de elección ¹³	Moneda local ¹⁴	Estimación en dólares ¹⁵	Observaciones
Argentina	2003 Presidenciales	21'108,639 pesos	7'538,780 (2.80 X 1)	El monto comprende el subsidio para franquicias y gastos de documentación electoral. No existen reglas expresas para determinar o ajustar su monto.
Bolivia	2002 Generales	73'275,532 bolivianos	9'969,460 (7.35 X 1)	La cifra comprende tanto el aporte estatal ordinario, como el relativo a actividades electorales. Se trata de la asignación de un porcentaje presupuestal predeterminado.
Brasil	2002 Generales	83'527,578 reales	22'575,021 (3.70 X 1)	Se trata del monto total asignado a través del fondo partidario permanente que se basa fundamentalmente en el aporte estatal. Es un financiamiento permanente que no se incrementa, ni prevé partidas adicionales en años electorales. Su monto se determina a partir de un valor constante por cada elector registrado.
Colombia	2002 Generales	47,108'590,575 pesos	19'893,380 (2,368 x 1)	La cifra comprende tanto el aporte estatal ordinario, como el relativo a actividades electorales. Con las reformas constitucionales aprobadas en junio de 2003, se prevé un sustancial incremento de los montos a partir de 2004: alrededor del triple por cada uno de los conceptos. Los montos se ajustan conforme a la inflación.
Costa Rica	2002 Generales	4,915'089,000 colones	13'465,997 (365 X 1)	El subsidio sólo se otorga en años electorales. Se trata del monto originalmente previsto y autorizado, pero puede ser menor por estar sujeto a una rigurosa comprobación de gastos de campaña. Se trata de la asignación de un porcentaje presupuestal predeterminado que eventualmente se puede reducir.
Ecuador	2002 Generales	140,825'000,000 sucres	5'633,000 (25,000 X 1)	La cifra comprende tanto el aporte estatal ordinario, como el relativo a actividades electorales. Se trata de la asignación de un porcentaje presupuestal predeterminado.
El Salvador	2003 Nacionales	24'420,764 colones	2'790,944 (8.75 X 1)	El subsidio sólo se otorga en años electorales. Se trata del monto calculado y autorizado en diciembre de 2003, pero puede variar por la eventual devolución de excedentes en el sistema de anticipo. Su monto se determina a partir de un valor por voto que se ajusta conforme a la inflación.
Guatemala	2003 Generales	5'368,358 quetzales	631,571 (8.5 X 1)	Cálculo preliminar que considera el total de votos válidos. El monto del subsidio se determina en el año electoral a partir de un valor predeterminado por voto, pero su distribución se efectúa en cuatro anualidades. A partir de las próximas elecciones generales (2007) el valor por voto se incrementará de 2 a 16 quetzales.
Honduras	2001 Generales	28'353,288 lémpiras	1'718,381 (16.50 X 1)	El subsidio sólo se otorga en años electorales. Su monto se determina a partir de un valor fijo por cada voto obtenido.
México	2003 Legislativas	4,882'728,000 pesos	465'021,714 (10.50 X 1)	La cifra comprende el financiamiento ordinario, el relativo a actividades de campaña y el reembolso por gastos comprobados en capacitación e investigación. Se basa en una fórmula prevista en la ley que se puede revisar y ajustar anualmente conforme a la inflación. Se trata sólo del financiamiento público federal.
Nicaragua	2001 Generales	85'207,728 córdobas	6'605,250 (12.90 X 1)	El subsidio sólo se otorga en años electorales. Se trata de la asignación de un porcentaje presupuestal predeterminado.

ANEXO III
Montos del financiamiento público directo
(continuación)

Panamá	2003 Generales	20'038,330 balboas	20'038,330 (1 X 1)	El monto del subsidio se determina en el año electoral, pero su distribución se efectúa en cuatro anualidades. Se trata de la asignación de un porcentaje presupuestal predeterminado.
Puerto Rico	2000 Generales	12'000,000 dólares	12'000,000	La cifra se refiere a un cálculo del aporte estatal máximo para los tres partidos contendientes en las elecciones generales de 2000 que comprendería el aporte ordinario, el subsidio especial para acceso a medios y el de un crédito para transporte. Como resultado de las reformas legales de abril de 2003, el aporte estatal para las elecciones generales de 2004 se podría incrementar, al preverse nuevos términos y modalidades, a más de 25 millones, considerando únicamente candidatos de los partidos políticos.
República Dominicana	2002 Legislativas	295'000,000 pesos	16'208,791 (18.20 X 1)	La cifra comprende tanto el aporte estatal ordinario, como el relativo a actividades electorales. Se trata de la asignación de un porcentaje presupuestal predeterminado.
Uruguay	2004 Generales	249'520,183 pesos	8'180,989 (30.5 x 1)	El monto corresponde al presupuesto aprobado por el Congreso en mayo de 2004 para efectos del anticipo de las elecciones generales de octubre de ese año y de acuerdo a los resultados de 1999, El monto total puede variar de acuerdo a los resultados definitivos pues se determina conforme a un valor predeterminado por voto.

12. La relación sólo incluye a 15 de los 18 países en que se prevé algún tipo de FPD. No se incluye a Paraguay porque no fue posible obtener cifras consolidadas, ni a Chile y Perú porque el FPD no se aplica aún por vez primera.
13. Se consideraron los años electorales más recientes para los que existe información disponible, ya que es en los años electorales donde coinciden todas las modalidades de FPD.
14. Como regla general, la información procede de fuentes o estimaciones oficiales. Cuando fue necesario se hicieron cálculos propios para integrar cifras dispersas o conciliar cifras dispares, por lo que la tabla puede contener errores o imprecisiones. Empero, se insiste, su propósito es ofrecer un panorama de conjunto, un punto de referencia que mueva a ajustar y acercar el lente.
15. Se considera un tipo de cambio promedio vigente durante el mes del año en que se celebraron las elecciones de referencia, salvo que se indique lo contrario. Se considera un tipo de cambio promedio vigente durante el mes del año en que se celebraron las elecciones de referencia, salvo que se indique lo contrario.

FUENTES INFORMATIVAS



Argentina

- Código Electoral Nacional (Decreto 2135 de 1983)
- Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 23298 de 1985)
- Ley de Financiamiento de Partidos Políticos (Ley 25600 de 2002)
- www.pjn.gov.ar/cne

Bolivia

- Código Electoral (Ley 1984 de 1999)
- Ley de Partidos Políticos (de 1999)
- www.cne.org.bo

Brasil

- Código Electoral (Ley 4737 de 1965)
- Ley de Partidos Políticos (Ley 9096 de 1995)
- Ley Electoral (Ley 9564 de 1997)
- www.tse.gov.br

Chile

- Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (Ley 18603 de 1987)
- Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley 18700 de 1988)

- Ley sobre Financiamiento (Ley 22264 de 2002)
- www.serve.cl
- www.tribunalcalificador.cl

Colombia

- Acta de Conciliación de la Reforma Política y Texto Definitivo (de junio de 2003)
- Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos (Ley Estatutaria 130 de 1994)
- www.registraduria.gov.co

Costa Rica

- Código Electoral (de 1952)
- www.tse.go.cr

Ecuador

- Ley Orgánica de Control del Gasto y la Propaganda Electorales (de 2000)
- Ley Orgánica de Elecciones (de 2000)
- Ley Orgánica de Partidos Políticos (de 2000)
- www.tse.gov.ec

16. Si bien sólo se citan los ordenamientos legales vigentes, también se han considerado las disposiciones constitucionales aplicables. Aunque sólo se cita el año de promulgación de las leyes, en general se han tomado en cuenta las reformas introducidas al menos hasta el 2002. Se indican los sitios en internet de los organismos depositarios de la autoridad electoral de cada país, sin que ello implique necesariamente que exista información en línea sobre asuntos de financiamiento y fiscalización.

El Salvador

- Código Electoral (de 1993)
- www.tse.gob.sv

Guatemala

- Ley Electoral y de Partidos Políticos (de 1985)
- www.tse.org.gt

Honduras

- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (de 2004)
- www.tne.hn

México

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (de 1990)
- www.ife.org.mx

Nicaragua

- Ley Electoral (de 2000)
- www.cse.gob.ni

Panamá

- Código Electoral (de 1983)
- www.tribunal-electoral.gob.pa

Paraguay

- Código electoral (Ley 834 de 1996)
- www.tsje.gov.py

Perú

- Ley Orgánica de Elecciones (de 1997)
- Ley de Partidos Políticos (de 2003)
- www.onpe.gob.pe

Puerto Rico

- Ley Electoral (de 1977)
- Ley 115 (de reforma a la Ley Electoral de 2003)
- www.ccepur.net

República Dominicana

- Ley Electoral (Ley 275 de 1997)
- Reglamento sobre Distribución del Subsidio (de 2002)
- www.jce.do

Uruguay

- Ley sobre Publicidad Electoral (Ley 17045 de 1998)
- Ley de Financiamiento del Gasto Electoral (Ley 17787 de 2004)

Venezuela

- Ley de Partidos Políticos (Ley 27620 de 1994)
- Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política (de 1997)
- Ley Orgánica del Poder Electoral (de 2002)
- www.cne.gov.ve

Nota: Con el propósito de mantener permanentemente actualizado este estudio (que pronto podrá ser consultado en las páginas de internet del IFE y la OEA) y, por ende, de subsanar sus deficiencias, son muy bienvenidas todas las críticas, correcciones y sugerencias a las siguientes direcciones electrónicas: cmnf99@ife.org.mx y fiapp@oas.org.

BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL

DE REFERENCIA

- Blanco, Roberto L., *Las conexiones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 2001. Especialmente el capítulo 2: “Financiamiento partidista y corrupción”.
- Carrillo, Manuel *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral: Reto de la democracia*,¹⁷ Fondo de Cultura Económica (coedición), México, 2003.
- Castillo del, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Siglo XXI, Madrid, 1985.
- Castillo del, Pilar *et al.*, *La financiación de la política en iberoamérica*, IIDH – CAPEL, San José, 1998.
- Griner, Steven *et al.*, *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José, Costa Rica, 2004.
- Gunlicks, Arthur (ed.), *Campaign and Party Financing in North America and Western Europe*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993.
- Navas, Xiomara, “La financiación electoral: subvenciones y gastos” en Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica (coedición), México, 1998, pp. 454-488.
- Paltiel, Khayyam Zev, “Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms” en *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, Butler, David *et al.* (eds.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1981, pp. 138 – 172.
- Pinto-Duschinsky, Michael,¹⁸ “Financing Politics: A Global View” en *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 4, octubre de 2002, pp. 69-86.
- Ward, Gene, *Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes*, OEA-USAID, Washington, D.C., 2003.

17. Este texto recopila los distintos trabajos presentados en el seminario internacional sobre el tema que da título a la publicación, celebrado en la Ciudad de México en junio del 2001 y constituye, probablemente, el esfuerzo más comprensivo por identificar y evaluar la situación actual y las tendencias dominantes en esta materia a escala planetaria. El texto incluye una perspectiva regional muy completa y análisis específicos detallados sobre Argentina, Brasil Colombia y México. Muchos de los materiales del seminario también se pueden consultar en el sitio en internet del Instituto federal Electoral de México: www.ife.org.mx (sección internacional).

18. Michael Pinto-Duschinsky, reconocido especialista en el tema, también es el autor principal de la sección dedicada a los partidos políticos y candidatos del Proyecto sobre Administración y Elecciones (Proyecto ACE), que constituye la primera y más completa fuente de información electrónica sobre temas y opciones clave para el conocimiento y estudio de los procesos electorales, la cual se puede consultar en www.aceproject.org. La sección dedicada al tema partidos y candidatos incluye entradas específicas sobre cuestiones relativas al financiamiento y la fiscalización.

Este libro se terminó de imprimir en mayo de 2005 en los talleres de .
La edición consta de 2,000 ejemplares.