

DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS: *LEGISLACION Y EXPECTATIVAS DE CAMBIO*

Seminario Internacional organizado por

Participación Ciudadana
Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE)
Universidad Iberoamericana (UNIBE)
Instituto Internacional para la Democracia y la
Asistencia Electoral (IDEA)
Instituto Nacional Demócrata (NDI)

Celebrado los días 26 y 27 de octubre de 2001
Universidad Iberoamericana (UNIBE)

Santo Domingo, República Dominicana

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Movimiento cívico no partidista

Calle Desiderio Arias No. 25

Ensanche La Julia

Santo Domingo, D.N.

República Dominicana

Teléfono (809) 535-6200

Fax (809) 535-6631

Correo electrónico

p.ciudadana@codetel.net.do

<http://www.pciudadana.com>

Título:

Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio

© Participación Ciudadana

Primera edición:

Abril 2002

Cuidado de edición:

Luis Minier Montero

Portada

Cristian Hernández

Diagramación e impresión:

Mediabyte, S. A.

Impreso en República Dominicana.

INDICE DE CONTENIDO

Introducción	5
Discurso del Dr. Félix Ulloa, representante NDI	8
Discurso de bienvenida. Dr. Gustavo Batista, rector de UNIBE.....	10

Capítulo I

Experiencias regionales en legislación y financiamiento de las campañas electorales.

La financiación de partidos políticos y campañas electorales en América Latina: una visión comparada. Dr. Daniel Zovatto	13
Financiamiento público y privado de los partidos políticos: mecanismos de control. Dr. Félix Ulloa	47
Legislación y financiamiento de los partidos políticos: el caso México. Dr. Alonso Lujambio	77
Sesión de preguntas.....	95
Respuestas de panelistas	97

Capítulo II

La democratización de los partidos políticos en República Dominicana.

La “democratización” de los partidos. Dr. Guillermo Moreno	102
Los partidos políticos y la construcción del Estado: Elementos de diagnóstico para el cambio. José Oviedo	106
La democratización de los partidos mayoritarios dominicanos: un análisis de la dinámica organizativa. Jacqueline Jiménez Polanco	116

Capítulo III

Legislación y financiamiento de los partidos políticos en República Dominicana.

Legislación vigente sobre partidos políticos en República Dominicana. Roberto Leonel Rodríguez Estrella	133
---	-----

Anteproyecto de ley sobre partidos y agrupaciones políticas. José Angel Aquino	13
9	
Anteproyecto de partidos políticos y legislación actual. Hilario Ochoa	14
3	
Financiamiento estatal a los partidos políticos dominicanos y monitoreo de publicitarios. Isis Duarte	14
6	
Comentarios a la ponencia “Financiamiento estatal a los partidos y monitoreo de gastos de publicidad”. Manuel Quiterio Cedeño	15
7	
Sesión de preguntas	15
9	
Respuestas de panelistas	16
0	

Capítulo IV

Perspectivas de los partidos políticos sobre la legislación vigente y el anteproyecto de ley

Sergio Cedeño (PRSC)	16
3	
Ramón Cordero (PRSC)	16
5	

Francisco López (PNVC)	16
6	
César Pina Toribio (PLD)	16
7	
Sesión de preguntas	16
9	
Respuestas de panelistas	17
0	

Introducción*

Durante los últimos 12 meses, Participación Ciudadana ha procurado auspiciar un espacio de debate y búsqueda de consenso entre diversos sectores llamados a incidir en el proceso político-electoral, como contribución al desarrollo de líneas específicas de acción para el logro de reformas pendientes de ejecución en la agenda política nacional.

Aunque esta filosofía de trabajo forma parte de nuestra declaración de principios, fue la participación de nuestro movimiento cívico en las tareas de observación de tres procesos electorales el escenario propicio que nos permitió acumular la experiencia y la credibilidad necesarias para ampliar los esfuerzos de articulación entre la sociedad civil, los partidos políticos y las autoridades electorales y gubernamentales.

En efecto, luego de las últimas elecciones presidenciales, Participación Ciudadana consideró necesario ampliar sus líneas de acción, incluyendo dentro de su plan de apoyo el programa “Agenda pendiente para el fortalecimiento del sistema electoral dominicano”, cuyo objetivo principal es establecer espacios que permitan la discusión de las principales dificultades que enfrentan las instituciones y procedimientos electorales, a fin de ofrecer recomendaciones favorables a las modificaciones necesarias para mejorar y fortalecer el sistema electoral dominicano.

Para el logro de este objetivo, entre agosto de 2000 y marzo de 2001 Participación Ciudadana ha realizado o coauspiciado seminarios-talleres sobre las circunscripciones electorales, el voto dominicano en el exterior y experiencias regionales sobre calendarios electorales y sistemas de doble vuelta, orientados a producir un debate sobre aspectos relevantes de la reforma electoral.

Con la participación de expertos nacionales y extranjeros, autoridades electorales y gubernamentales, dirigentes políticos, organismos de cooperación y representantes de organizaciones sociales, se pasó balance a experiencias regionales y se formularon recomendaciones sobre varias reformas electorales ya implementadas o pendientes de aplicación por la Junta Central Electoral.

Se espera que el análisis, debate y recomendaciones derivadas de estos eventos contribuyan a una mejor formulación de las nuevas Circunscripciones Electorales y el voto en el exterior. Igualmente la evaluación de las experiencias regionales sobre colegios electorales cerrados, calendarios electorales y sistemas de doble vuelta, permiten lograr una revisión más objetiva de la reforma constitucional de 1994.

Estos valiosos aportes como resultado de nuestra labor editorial, han sido publicados en tres volúmenes, en interés de que los sectores involucrados en esta problemática pueden contar con una valiosa documentación que recoge las ponencias presentadas en estos eventos.

Más recientemente, y con el interés de contribuir a la solución de los problemas nacionales, consideramos importante participar de manera activa en las discusiones sobre la reforma constitucional, primero en los trabajos de la comisión especial creada mediante el decreto 410-01 del Poder Ejecutivo y de manera más acorde con nuestra misión, promoviendo la integración de las organizaciones de la sociedad civil en este debate.

Consideramos que esta experiencia ha sido fructífera si tomamos en cuenta que el Poder Ejecutivo asumió el informe presentado por la Comisión, incluyendo varias de las propuestas en la formulación del Pacto por la Reforma suscrito por los partidos mayoritarios y que incluye cuatro puntos, dentro de los cuales se destaca la instauración de la figura de la Asamblea Constituyente como método para reformar la Constitución.

En esta parte, como organización comprometida con el afianzamiento de la democracia, consideramos haber realizado nuestra labor.

Ahora le toca al liderazgo político nacional, incluyendo a los miembros del Congreso Nacional, satisfacer las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas.

A partir de estas y otras experiencias, hemos ratificado nuestra convicción de la necesaria interacción entre los distintos poderes del Estado y las demás instancias que conforman el país, como única garantía para cumplir con los retos que tiene el pueblo dominicano. De ahí que Participación Ciudadana busque fortalecer más aún su relación con los distintos espacios decisorios de la agenda de reformas, muy especialmente con los partidos políticos.

Nuestro movimiento cívico está cada vez más consciente de que el fortalecimiento del sistema político dominicano debe ser fortalecido y que para esto requiere de transformaciones que trascienden las instituciones electorales.

En tal sentido, hemos iniciado una nueva línea de acción ciudadana tendente a contribuir desde con una mayor democratización de los partidos políticos dominicanos. La motivación de Participación Ciudadana para asumir este nuevo reto se sustenta en una ponderación de varios aspectos que caracterizarían el contexto socio político actual:

a) Las actividades ejecutadas durante más de 5 años a través del programa de Observación Electoral han permitido a Participación Ciudadana establecer sólidos vínculos con los dirigentes de los partidos políticos y lograr el reconocimiento de la clase política respecto a la importancia y profesionalidad de su accionar desde la sociedad civil, desmintiendo las acusaciones iniciales que identificaban a nuestra organización con determinado partido político. En ese sentido, parece que hemos madurado.

b) Durante las elecciones presidenciales del 2000, y como parte de la observación preelectoral, Participación Ciudadana realizó un monitoreo del proceso de selección de las candidaturas presidenciales de los partidos que permitió documentar el cumplimiento de los reglamentos internos y las normas estatutarias de las tres principales fuerzas políticas del país. También se registraron los acuerdos entre los diferentes precandidatos y las denuncias de irregularidades formuladas por los perdedores.

Entre las conclusiones del documento “Observación de la selección de los candidatos”, resultado de este proceso, se destaca, como uno de los principales obstáculos para la democratización de las estructuras partidarias, el peso del caudillismo y del clientelismo en la forma de hacer política, así como la inexistencia de espacios democráticos para dirimir los conflictos al interior de estas organizaciones.

El informe de Participación Ciudadana sugiere que “se revisen los mecanismos de elección existentes, ya que todavía prevalecen limitaciones y obstáculos para la participación de las bases partidarias, además de que deben crearse verdaderas instancias que permitan dirimir los conflictos de manera democrática”.

c) La crisis actual del liderazgo histórico carismático (o la reducción de su influencia, en el caso del PRSC) crea condiciones particularmente propicias en los tres principales partidos políticos para ensayos de renovación y democratización de sus estructuras internas. En el PRD este proceso se inició tímidamente luego de la muerte del Dr. José Francisco Peña Gómez y, en el PLD, como consecuencia de la enfermedad del Prof. Juan Bosch. El PRSC se encuentra en zaga, pero, más temprano que tarde y en mayor o menor grado, la onda renovadora de las estructuras y el liderazgo interno de esas organizaciones están llamados a crecer y a prevalecer.

A partir de estas premisas, Participación Ciudadana inició en marzo de este año, dentro de su plan de trabajo, un programa para contribuir a la democratización del liderazgo político del país. Dos actividades se han incluido en este esfuerzo: un componente dirigido a cuadros jóvenes de diferentes partidos políticos y un evento para contribuir con el establecimiento de una nueva Ley de Partidos Políticos.

Participación Ciudadana está coauspiciando, además, un Programa de Liderazgo con el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) dentro del cual se realizan talleres de capacitación a potenciales dirigentes de los tres partidos políticos mayoritarios del país. También a través de la Dirección de Educación de Participación Ciudadana durante los últimos 6 meses se han realizando talleres de capacitación en las provincias que serán divididas en Circunscripciones Electorales con la participación de dirigentes zonales y municipales de diferentes partidos políticos.

El seminario Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio, que esta noche inauguramos, se inscribe dentro de esta línea de trabajo. Esperamos que el importante grupo de participantes que nos acompañará durante los dos días de sesiones, que incluye a especialistas nacionales y extranjeros en la temática, representantes de partidos políticos, autoridades gubernamentales y electorales, así como integrantes de organizaciones sociales, no sólo contribuya al análisis de los problemas planteados en el programa del seminario sino que también pueda ofrecer propuestas orientadas a una reformulación de la normativa que rige el comportamiento de las organizaciones políticas en el país.

Este seminario es el resultado del esfuerzo unificado de cinco entidades: la Comisión Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), la Universidad Iberoamericana (UNIBE), IDEA Internacional, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) y Participación Ciudadana.

Esperamos que el evento nos permita ampliar los logros alcanzados hasta el momento, y contribuir de esta manera a promover un mayor intercambio de ideas y al desarrollo de un espacio de socialización entre organizaciones cívicas y partidarias.

Damos pues la más fraternal y calurosa bienvenida a todos los participantes en el seminario, y en particular a nuestros invitados especiales. Muchas gracias.

Santo Domingo, D. N.
25 de octubre de 2001

**Discurso de la coordinadora general de PC, Melba
Rita Barnett, durante el cóctel de bienvenida.*

Discurso del Dr. Félix Ulloa, representante del NDI

Me complace estar de nuevo en la República Dominicana, reunido con los más representativos sectores de la sociedad civil, de los partidos políticos, las autoridades electorales y legisladores, por supuesto, así como académicos y medios de comunicación que junto con otros invitados especiales resaltan la importancia de este evento.

En esta ocasión, me corresponde el honor —y la gran responsabilidad— de dirigirme a ustedes a nombre del Instituto Nacional Demócrata de los Estados Unidos (el NDI, como familiarmente se le conoce en esta querida tierra dominicana). En efecto, nuestro director para América Latina y el Caribe el colega y amigo Gerardo Le Chevallier, encargado de brindar estas palabras de apertura, por razones ajenas a su voluntad no pudo estar físicamente con nosotros, pero su ejemplo como luchador de las causas de la democracia, estoy seguro, nos acompañará durante toda la jornada.

Esta convocatoria para reflexionar sobre estos temas de la democracia no podía ser más oportuna. La República Dominicana se encuentra en un momento especial en el cual todos los actores de la vida nacional están involucrados. Desde la especificidad de sus distintas actividades, cada uno está aportando para la generación de un consenso que, no dudamos, permitirá escalar a un estadio superior en su sistema democrático.

El proceso dominicano de construcción de institucionalidad democrática lo vemos desde fuera como una línea de acción continua y ascendente trazada desde 1994, al cual, instituciones de la comunidad internacional, como el NDI, hemos acompañado gustosos cada vez que se nos ha invitado. La actividad que vamos a desarrollar, al igual que otras de la misma naturaleza efectuadas en este país, augura un paso más en la consolidación de los valores y las prácticas de la democracia representativa.

En la actualidad, cuando a los partidos políticos se les considera instituciones consustanciales de la democracia y que como afirma el jurista español Ramón Cotarelo, no es posible imaginar las democracias contemporáneas sin los partidos políticos, este espacio de estudio, análisis y discusión abierto por Participación Ciudadana, el CONARE, UNIBE y a la cual espontáneamente se han sumado IDEA y el NDI, esperamos sea aprovechado por sus dirigentes, miembros y adherentes para convertirlo en un fructífero diálogo con otros actores tanto de la sociedad civil como del Estado, que permita alcanzar los cambios propuestos.

El desafío que ustedes, amigos y amigas dominicanos, se han propuesto, constituye también un ejemplo para el resto de nuestros países, donde están en marcha procesos de modernización del Estado. El éxito que ustedes logren, deseamos se convierta en un estímulo, que impacte como un positivo efecto dominó en el resto de procesos democráticos de nuestro continente.

Los temas centrales de este seminario giran en torno al eje de la financiación de la política, una materia que sin duda está presente en las agendas de todos los estados, de las legislaciones y las academias, es tema de permanente preocupación de las autoridades electorales y desde luego los medios de comunicación y otras instituciones de la sociedad civil se han encargado de hacerlo trascender a la opinión pública, convirtiéndolo ya en una nueva preocupación ciudadana. Pero, sin duda, es a los partidos políticos a los que más debe interesar la construcción de un marco normativo y referencial que, además de definirles las reglas jurídicas de su financiamiento, les otorgue una escala axiológica y ética que permita revalorizar su papel dentro de la sociedad, tanto como entidades propias de la democracia como la de intermediadores de intereses, canalizadores de demandas de la población y, lo más importante, como depositarios de la voluntad soberana del pueblo.

Son múltiples y muy frecuentes los escándalos protagonizados por los dirigentes de los partidos políticos relacionados con el uso ilegítimo de fondos, sea porque los obtuvieron de manera incorrecta o porque los emplearon inapropiadamente. Este fenómeno de la política actual no es exclusivo de las

democracias jóvenes como las nuestras. En la vieja Europa se han estremecido los cimientos de sociedades con fuerte tradición democrática por los casos de corrupción denunciados recientemente.

Esto último no debe constituir una justificación para continuar con esas malas prácticas. Por el contrario, se debe tratar de implementar las medidas correctivas adoptadas por esas naciones, a efecto de erradicar ese flagelo que ya se anuncia como un amenazador cáncer que, si no se cura de inmediato, podría conducir a los partidos políticos a convertirse en esas “detestables” estructuras y generar reacciones que allanen el camino a tristes experiencias –de las que nos previene Gerardo Le Chevallier– donde los llamados *outsiders* o antisistémicos acaparen el respaldo popular. El caso Fujimori no puede ser más ejemplar.

Para finalizar, quisiera referirme a la urgente necesidad de reforzar los mecanismos democráticos que nos aseguren la convivencia armónica, el trabajo productivo y la vida en paz. Para ello los partidos políticos y los demás actores de la vida nacional deben asumir un compromiso incondicional con los valores de la democracia y las instituciones del estado, estar prestas a adecuar su funcionamiento conforme las nuevas demandas.

Este pensamiento viene a cuenta dados los terribles y condenables sucesos del 11 de septiembre de este año, cuando no sólo los Estados Unidos fueron atacados, sino todo un sistema político, una forma de vida, una cultura, una civilización, por mentalidades antidemocráticas, terroristas, que sin contemplaciones ni medias tintas debemos derrotar. Todos, unidos en un solo frente democrático.

Los terroristas fundamentalistas, los narcotraficantes, los mafiosos que trafican con personas, con armas sofisticadas, el crimen organizado, son los nuevos enemigos de la democracia. Frente a ello, Ken Wollack, presidente del NDI, en un memorando que nos envió el 18 de este mes de octubre, nos dice: *“Nuestro desafío es brindar asistencia a todos aquellos que formulen políticas y elaboren propuestas orientadas a construir un marco internacional, donde se reconozca la promoción y el fortalecimiento de la democracia como una herramienta viable, entre otras, en la lucha contra el terrorismo.”*

Así, bajo esta luminaria y con la certeza de que el esfuerzo conjunto de todos ustedes conducirá al logro de los objetivos del seminario, formulo mis mejores votos por su éxito..

Muchas gracias.

Santo Domingo, D.N. Rep. Dom.

25 de octubre de 2001.

Discurso de bienvenida a cargo del **Dr. Gustavo Batista Vargas**, rector de la Universidad Iberoamericana (UNIBE)

Distinguidos señoras y señores expositores, nacionales e internacionales;
Distinguidos invitados e invitadas presentes:

Es un honor para esta casa de estudios servir de sede a un evento de tanta importancia, organizado por Participación Ciudadana con el apoyo de la Comisión Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y esta Universidad. Nos complace por igual recibirles a todos y todas ustedes en nuestro recinto y poder ser parte en el debate de ideas y experiencias, durante estos tres días.

Damos una calurosa bienvenida a ustedes, los participantes de este seminario internacional “Democracia y Partidos Políticos: Legislación y Expectativas de Cambio, en especial a los expositores dominicanos en el mismo y, muy especialmente, a los invitados internacionales que nos honran con su presencia en nuestro país.

No puede ser más pertinente la ocasión para la realización de un evento de esta naturaleza. Estamos apenas a seis meses del desarrollo de unas nuevas elecciones, en donde muy probablemente tendremos un nuevo sistema de votación en el seno de nuestras asambleas electorales; en donde es seguro que inauguraremos nuevas instituciones y una novedosa metodología para la escogencia de candidatos y candidatas a nivel congresional por parte de los electores, como por ejemplo las atinentes a las circunscripciones electorales y al voto preferencial, en donde están creadas las condiciones institucionales para que opere un mayor respeto por parte de los partidos políticos, a los derechos de participación en la proporción y orden en que las mujeres de los partidos los hayan ganado con su capacidad y con su compromiso; en donde se alberga la esperanza de que pudieran ser electos nuestros primeros constituyentes.

Siempre es oportuno en nuestro país, y sobre todo por nuestra accidentada trayectoria histórico-electoral, retomar la reflexión “Democracia y Partidos Políticos”. Qué oportuno ha sido incluir el tema de la democratización de los partidos políticos; del financiamiento de los mismos; de la necesidad de cambios electorales a nivel legal; del monitoreo de los gastos de publicidad; de la perspectiva de los partidos políticos; de las oportunidades existentes para que opere una sincera democratización en nuestras entidades políticas y de las reales perspectivas de las existentes.

De seguro los participantes en este seminario encontrarán respuestas a interrogantes que normalmente se hacen los ciudadanos y ciudadanas, las bases de los partidos políticos, la sociedad civil, los comprometidos con una auténtica democracia:

¿El financiamiento del Estado a los partidos políticos ha posibilitado, a la fecha, mayor equidad en nuestras contiendas electorales? ¿Cómo lograr transparentar, limitar o publicitar los aportes de los individuos, grupos y entidades privadas, a los partidos políticos? ¿Cómo crear frenos a la influencia de intereses corporativos, así como evitar la narcofinanciación? ¿Cómo reducir las inequidades de los actores electorales ante el sufragio universal? ¿Cómo poner en práctica el principio de igualdad entre los actores políticos en las contiendas electorales? ¿Cómo debería ser el financiamiento privado a los partidos? ¿Debe la ley limitar los gastos de las campañas electorales? ¿Cómo crear una situación de equidad entre quienes ocupan cargos de elección popular y quienes desafían su continuidad en los mismos? ¿Resulta correcto el financiamiento público permanente o tan sólo debe limitarse a los gastos de campañas? ¿A qué organismo deberían los partidos políticos rendir cuentas de sus ingresos y egresos financieros? ¿Ejerce el Estado un efectivo control de las cuentas de los partidos políticos y en tal sentido existe tendencia a limitar la impunidad de aquellos que no rinden cuentas y mucho menos reintegran valores en los casos que corresponda? ¿Cómo evitar los cobros de facturas políticas por financiamiento? ¿Cómo lograr una reducción de la influencia del dinero en la política? ¿Cómo evitar que el

financiamiento al partido y al candidato degenera en tráfico de influencia y corrupción administrativa? ¿Es la vía judicial la más eficaz para controlar el uso de los dineros por financiamiento público y privado? ¿Cómo controlar el costo de las campañas políticas y retomar el criterio de los aportes de los militantes y de su trabajo voluntario en el seno del partido? ¿Debe la ley definir el uso que deben dar los partidos políticos a los recursos que les da el Estado? ¿Debe limitarse por ley el financiamiento privado a los partidos políticos?

No queremos terminar sin antes felicitar a Participación Ciudadana, por los grandes aportes que ha hecho a la sociedad dominicana, en especial respecto del fortalecimiento y democratización de la tarea electoral y de los procesos electorales. En este año es este el cuarto seminario que lleva a efecto, los cuales han hecho contribuciones notables al debate, la comprensión y a las reformas electorales que han operado en el país.

Albergamos la esperanza de que este seminario dejará huellas notables en los actores políticos dominicanos y en nuestras autoridades electorales, pero sobre todo, que aportará valiosos criterios a los ciudadanos y ciudadanas para que su participación en los procesos electorales sea cada vez más consciente y protagónico, dejando atrás cada vez más, la tradicional práctica de limitarnos a ir a echar un voto el día de la contienda electoral y opinar en el estrecho marco de la intimidad familiar y de amigos.

Agradecemos su presencia y les reiteramos nuestra cordial bienvenida. Muchas gracias.

Capítulo I

Experiencias regionales en legislación y financiamiento de las campañas electorales

La financiación de partidos políticos y campañas electorales en América Latina: una visión comparada

Dr. Daniel Zovatto G.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar, desde una perspectiva comparada, las características jurídicas y prácticas de la ecuación "dinero-política" en América Latina.

Con el propósito de facilitar el estudio comparado de un tema complejo como el que nos ocupa, abordaremos la materia a partir de seis ejes de análisis: I. Democratización, dinero y política; II. Las características fundamentales del financiamiento de la política; III. Los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales; IV. El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; V. Los mecanismos e instituciones de control; y VI. El régimen de sanciones.

Antes de iniciar el análisis, es preciso señalar que el esfuerzo por realizar un estudio comparado sobre el financiamiento de la política enfrenta una serie de limitaciones tanto metodológicas como prácticas. Son muchos todavía los vacíos de conocimiento de variables relacionadas con el financiamiento como: contribuciones extranjeras, fortunas o riquezas personales, reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, fondos secretos, influencia de los grupos de poder¹, así como los vacíos de información --especialmente cuantitativa-- sobre las contribuciones y los gastos de los partidos políticos. Bien lo señala Karl-Heinz Nassmacher parafraseando a Maurice Duverger y a Kenneth Janda: "Información comprensiva sobre toda la actividad partidaria no existe actualmente para ningún país, ni qué decir para varios"².

Específicamente el estudio comparado sobre el financiamiento de la política en América Latina, tropieza con barreras generadas en gran parte por el hecho de que el financiamiento de los partidos y las campañas electorales emerge como un tema nuevo dentro de la agenda política de la región. No es sino hasta años recientes que en la mayor parte de los países contemplados en este estudio, se ha planteado, como parte del proceso de profundización de la democracia y de cara a una multiplicidad de escándalos de corrupción, la necesidad de reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia en el financiamiento de la política tanto en las nuevas como en las no tan nuevas democracias. Lo anterior conlleva en primer lugar, a disponer de escasa información acerca de los movimientos financieros de los partidos políticos, puesto que la cultura de la transparencia y la obligación de dichas fuerzas de rendir cuentas al Estado y a la sociedad civil, ha estado por lo general ausente en la escena político-partidaria de la región.

En segundo lugar, a pesar de la existencia de regulaciones en la mayor parte de los países de la región, que imponen a los partidos la obligación de transparentar sus finanzas electorales y permanentes, hoy en día ni los mismos partidos ni los órganos de control cuentan con la experiencia acumulada en esta tarea, que garantice que los datos ofrecidos sean exactos y por ende confiables. A esto se suma el agravante de regímenes de sanciones que en algunos casos son inexistentes y en otros no se aplican, lo que conduce a que exista generalmente un débil compromiso por parte de los partidos para reportar la información precisa.

¹ PINTO-DUSCHINSKY, Michael. *How Can the Influence of Money in Politics Be Assessed?*, Paper presentado en el XII Congreso Mundial de IPSA, París, 1985, pp.2, 21-22

² NASSMACHER, Karl-Heinz. "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies, en *Campaign and Party Finance*", en *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Gunlicks, Arthur B. Edit., Wesview Press, Inc. Boulder-San Francisco-Oxford, No. 10, 1992, p. 237.

En tercer lugar, en aquellos casos en que se cuenta con información sobre la materia, esta muchas veces se compone de datos heterogéneos y dispersos que dificultan la comparación, ya sea por las diferencias en la periodicidad del rendimiento de cuentas, en el contenido de los informes o balances, en las características propias de los sistemas de financiamiento, o bien en las regulaciones específicas sobre qué deben incluir o cómo deben los partidos reportar sus movimientos financieros.

Por las causas anteriormente señaladas, la pregunta ¿Cuánto se gasta en la política partidaria y electoral en América Latina? continúa a la fecha sin respuesta. No obstante, la ausencia de trabajos comparados se ha ido superando con algunos estudios pioneros³ en la materia, que si bien limitados a enfoques de Derecho Electoral, han dado un primer paso en el análisis de las regulaciones sobre el financiamiento en la región. Adicionalmente, Pilar del Castillo y Daniel Zovatto han elaborado una investigación comparada sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica, la cual ha ampliado el enfoque y el número de países analizados⁴.

En esta línea, y con el afán de profundizar en el análisis de este tema, el estudio que ahora presentamos elabora una comparación de los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales en 18 países de América Latina⁵ y de las normas vigentes que sustentan dichos sistemas. Nuestro enfoque analiza el rol del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil en la aplicabilidad de las regulaciones sobre financiamiento y sus implicaciones en la arena político-electoral, y en el proceso de profundización de la democracia que vive la región. Este estudio, empero, no pretende resolver la interrogante sobre los costos financieros de la política en el área, lo que queda pendiente para los años venideros según se desarrolle y fortalezca el hábito de la transparencia en la actividad económica partidaria y se disponga, por consiguiente, de una mayor y más confiable información.

II. DEMOCRATIZACIÓN, DINERO Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

El (r)establecimiento de la democracia a lo largo y ancho de América Latina, con la única excepción de Cuba, unido a la consiguiente rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político, llevó a los partidos a recuperar su papel de actores principales de la escena política.

Este proceso ha permitido a las organizaciones partidarias legitimarse progresivamente como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena mediante su constitucionalización, y con funciones de carácter general e interés colectivo. Consecuencia de ello, así como debido al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y “focus groups”, los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial.

Asimismo, la necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, sin indagar muchas veces el origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos. Se ha ido abriendo así,

³ Entre estos estudios podemos citar: 1. ALCANTARA, Manuel y MONTERO, José Ramón. *La Legislación Electoral de Iberoamérica: Un Análisis Comparado, trabajo de investigación presentado en el I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales*, Madrid, España, abril de 1992, publicado por el Ministerio del Interior y la Agencia Española de Cooperación Internacional. 2. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO. *Regulaciones sobre el financiamiento Público y Privado de los Partidos Políticos. Estudio Comparado de 17 países Latinoamericanos*, IFE, México D.F., 1994. 3. NAVAS CARBÓ, Xiomara. “La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel., Comp. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1998.

⁴ DEL CASTILLO, Pilar; ZOVATTO, Daniel; Edit.. *La financiación de la política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), San José, 1998.

⁵ El estudio incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del narco-financiamiento.

Frente a este complejo escenario, y en forma similar a lo ocurrido en Europa continental, en la gran mayoría de los países latinoamericanos se introdujo por ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades, la figura de la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y –en ciertos casos– a sus actividades permanentes⁶. Junto a estas normas, se elaboraron también otras tendentes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado y se introdujeron mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos⁷.

Pese a estas medidas, la independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar con cada vez mayores sumas de dinero. De esta manera, el tema del “financiamiento político” –entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes–, ha venido cobrando importancia creciente, al igual que en otras partes del mundo. Lo anterior es consecuencia, entre otras razones, de la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político de los países de la región⁸.

Sobre la base de estos elementos, dicho fenómeno se ha constituido en la actualidad en uno de los temas centrales de la agenda política de la región, no sólo por sus efectos negativos (tráfico de influencia, narco-política, corrupción), sino también como condición sine qua non –junto a la importante cuestión del acceso a los medios de comunicación– para la celebración de procesos electorales verdaderamente competitivos⁹.

Este tema está estrechamente relacionado con el desencanto en el sistema democrático de nuestros días¹⁰. Los escándalos continuos de corrupción por una parte, y de narco-financiamiento por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad política. El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha sospecha proviene no sólo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados, sino también de la "apariencia de corrupción", originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos¹¹. País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus

⁶ ALCOCER V., Jorge. “Introducción” y “La Regulación del Financiamiento y de los Gastos de los Partidos Políticos: Un Tema Complejo”, en *Dinero y Partidos*. ALCOCER V., Jorge. Comp. México, 1993. pp. 15-25.

⁷ PNUD. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. FESCOL. *El Fin de la Política o su Verdadero Comienzo. La Voz de los Actores*. pp. 68 y ss.

⁸ PNUD. La Dimensión Política del Desarrollo Humano. pp. 139 y ss.

⁹ GONZALEZ ROURA, Felipe; NOHLEN, Dieter; y ZOVATTO, Daniel. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*. OSP. PNUD. IFE. TE. México, junio de 1997. p. 44.

¹⁰ CERDAS, Rodolfo. *El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá*. REI. San José, 1993. Capítulo IX. La Crisis de los Partidos. pp. 157 y ss.

¹¹ La crisis política que vivió Colombia y la crisis de legitimidad que sufrió el ex Presidente Samper prácticamente desde su llegada al poder fue quizás el caso típico en nuestra región, pero no el único.

propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral¹².

Lo anterior trae aparejado consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar bajo sospecha, aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la consecuente aparición de “outsiders”¹³. En segundo término, un pronunciado desinterés por la política en especial de los jóvenes lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento marcado del abstencionismo (Colombia, Costa Rica, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Haití, para citar algunos de los casos más extremos y recientes)¹⁴. Y finalmente, el ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política así como el incremento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa; fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano, puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema¹⁵.

III. FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA Y SU RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Como hemos visto, el tema del financiamiento tanto de los partidos como de las campañas electorales forma parte central del debate actual sobre corrupción política.

En efecto, el problema de la financiación de la política ha adquirido una importancia cada vez mayor por sus consecuencias importantes en enturbiar la transparencia de las elecciones y deteriorar la legitimidad del sistema democrático y la ética de la administración pública.

En América Latina casos de financiamiento público ilícito a través de los fondos reservados o partidas secretas han dado lugar a sonados escándalos e, incluso, puesto en la picota a presidentes de la República como ha ocurrido en Brasil con Collor de Mello y en Venezuela con Carlos Andrés Pérez. A menudo estas críticas se emplean como argumento contra los procesos de descentralización, entusiastamente puestos en marcha en el continente, bajo el alegato de que reproducen y multiplican en beneficio de una pluralidad de fuerzas la corrupción que antes se concentraba en el nivel central y en el partido de gobierno.

Por otra parte, el costo creciente de las campañas electorales da lugar a que la incidencia del dinero sea cada vez más determinante. Como ha dicho un experto norteamericano, “no hay campañas derrotadas sino empobrecidas”. Desde esta perspectiva, la influencia de los donantes es creciente y a menos que se pongan en práctica correctivos a esta situación, estaría en juego nada menos que la legitimidad no sólo del proceso electoral sino del poder político mismo. Si a esto se le suma la presencia del dinero sucio en las campañas, la relación con la ética pública es evidente y las consecuencias sobre la legitimidad son aún más vehementes.

En efecto, desde el punto de vista teórico queda claro que el financiamiento de la política no debería, en principio, ser una actividad corrupta en sí misma ni llevar en sí el germen de la corrupción. Todo lo contrario, parece lógico y sobre todo necesario para la salud de la propia democracia la existencia de un cierto grado de financiación, tanto pública como privada, del quehacer político y electoral por ser estas

¹² INTERNATIONAL IDEA. *Democracy Forum*. Véase el resumen de las conferencias de Marta Lagos y Daniel Zovatto sobre “The State of Democracy in Latin America”. Chapter 5. pp. 39-43. Estocolmo. Suecia. 1996. Véase asimismo los resultados de Latinobarómetro de los años 1995, 1996 y 1997. LATINOBAROMETRO. Corporación de Estudios de Opinión Pública Latinoamericana. Santiago, Chile.

¹³ ZOVATTO, Daniel. “La Política bajo Sospecha”. La Nación. 3 de Abril de 1996. Pág. 15. Véase asimismo los artículos de Carina PERELLI y Daniel ZOVATTO G. “Partidos Políticos, Liderazgos y Consolidación Democrática en América Latina” y el de Carina PERELLI, “La Personalización de la Política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal”, en : *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*, PERELLI, Carina; PICADO, Sonia y ZOVATTO G, Daniel. Edit. IIDH/CAPEL, 1995. pp. XIX-XXII y 163-204.

¹⁴ INTERNATIONAL IDEA. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Sweden, 1997.

¹⁵ ZOVATTO, Daniel. “La política bajo Sospecha”, op. cit. pp. 15.

actividades puntos centrales para la sostenibilidad del sistema democrático. Sin embargo, con demasiada frecuencia, es necesario concluir que el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales es una de las causas principales de la corrupción política.

Por corrupción en el ámbito de la financiación política en este trabajo entendemos “el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho”. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior. De todo esto se desprende que para poder hablar de corrupción en la recaudación de fondos electorales, se debe en primer lugar determinar si la contribución es en sí ilícita, ya sea por la fuente de la cual proviene, por el monto de la misma, o bien por el fin que se persigue.

Por ello, y dada la complejidad que el tema presenta, todo intento de dar respuesta a esta interrogante aconseja abordar su tratamiento de manera desagregada.

En efecto, un primer punto a considerar es el hecho de admitir que para la supervivencia de la democracia se requiere de un cierto grado de apoyo financiero dirigido a los partidos y a las campañas electorales.

El debate pasa entonces a determinar el origen de esos fondos, el monto de los mismos, así como las razones o fines por los cuales se hacen esos aportes. Con base en estas consideraciones, una primera observación radica en el hecho de que la falta de límites de gastos electorales aunada a la circunstancia de que generalmente son pocos los políticos que tienen acceso a grandes cantidades de dinero, conllevaría el peligro de que las personas o grupos con grandes recursos económicos serían los que en principio –si bien no necesariamente– estarían en condiciones de ganar siempre o casi siempre las elecciones o, en todo caso, de obtener un grado desproporcionado de influencia debido precisamente al poder del dinero. Esta situación no sería en sí misma antiética o corrupta, aunque con toda seguridad podría calificarse de injusta y no deseable ni para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático ni para el desarrollo de una competencia electoral basada en condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos.

Cabe advertir, empero, que no se trata de negar la importancia que para la vigencia de un sistema democrático tiene el hecho de poder contar con un régimen de financiamiento (público y privado) que le permita a los partidos políticos disponer de los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones de manera satisfactoria. Tampoco se trata de negar el papel necesario y positivo que el dinero debiera jugar en la política. Por el contrario, lo que este Informe propone es avanzar en dirección a lograr una reducción de la influencia del dinero en la política, al mismo tiempo que la necesidad de encontrar métodos más democráticos y transparentes que impidan o dificulten, al máximo posible, que el financiamiento político no degenera patológicamente, como ocurre actualmente en muchos países, en tráfico de influencias y corrupción.

Una segunda observación consiste en admitir que si bien el dinero no asegura automáticamente ganar las elecciones, existen sin embargo evidencias apabullantes acerca de la enorme influencia que tiene en materia política-electoral, tal como quedó demostrado –por citar solo uno de los ejemplos más claros y recientes– durante la elección norteamericana de 1996.

El dinero sí compra votos y no solamente en los Estados Unidos. Como solía expresar con cinismo Hank González, ex ministro de Carlos Salinas de Gortari, “un político pobre es un pobre político“. Debido a que para muchos esta afirmación es correcta, ello determina entonces que enfrentados con la necesidad de conseguir grandes sumas de dinero numerosos partidos y/o candidatos estén dispuestos a todo o a casi todo con tal de obtener los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus costosas campañas electorales, incluso a comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder o en caso de reelección, de mantenerse en él. Y éste es uno de los modos como el tema del financiamiento se

convierte en una fuente de tráfico de influencia y corrupción con consecuencias nefastas para la ética en la administración pública y la salud de la democracia misma.

Obviamente, la relación entre financiación y corrupción es más clara y directa cuando la misma se da entre un representante del poder público ya en ejercicio de sus funciones y una parte interesada del sector privado, donde el fin perseguido por lo general va implícito –que ya ha sido definido– en y para el acto mismo de la entrega ilícita de dinero o favores. Por el contrario, en el caso de políticos que no están aún en funciones, el potencial pago del favor sólo se concreta y esclarece a posteriori, siempre y cuando el candidato que recibió el apoyo haya ganado las elecciones y esté en condiciones de poder devolver los favores a sus beneficiarios. Por otra parte, los financistas privados suelen asegurarse de las contingencias de los resultados electorales diversificando su portafolio de inversión entre diferentes partidos y candidatos lo cual es una vía cerrada para el ciudadano común que sólo tiene el poder de su único voto. Debe notarse, además, que un candidato que haya derrochado recursos en una campaña puede haber sido derrotado pero esa campaña puede haberle servido para adquirir una notoriedad e influencia política que antes no tenía.

En cuanto a la manera de pagar los favores esta suele ser muy variada y depende tanto de las circunstancias como de la naturaleza del arreglo negociado en su momento. En algunos casos estos compromisos comportan un dar o un hacer; en otros, por el contrario, constituyen un no hacer o abstenerse. En ciertas ocasiones comportan dar apoyo o hacer la vista gorda, protegiendo de este modo actividades o sujetos que están en la ilegalidad; en otras circunstancias implican adoptar una política determinada en favor de tal o cual grupo de presión. Otras prácticas incluyen, por ejemplo, impulsar desde el gobierno una política en favor de una nación determinada (cláusula de nación más favorecida); pagar el apoyo financiero recibido mediante el otorgamiento de contratos públicos, o bien eximir a una industria determinada de pagar impuestos, hacerla pagar menos, o protegerla mediante el uso de tarifas (preservando así monopolios nacionales en perjuicio de los consumidores), o no tomando una acción en su contra (por ejemplo en el caso de la industria de cigarrillos, juegos de azar o prostitución). El caso del narcotráfico ofrece perspectivas más alarmantes, porque sus agentes, dada la naturaleza del negocio, están dispuestos a arriesgar sumas mayores incluso que los otros tipos de financistas, bastándoles a veces como contra-prestación que no se tomen medidas para combatirlos.

Un análisis comparado latinoamericano de algunos de los principales vicios -relación patológica entre financiación y corrupción- permite identificar los siguientes:

- Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos políticos);
- Creación de empleos inexistentes;
- Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido);
- Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos);
- Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción);
- Defraudación a la administración pública (lo mismo de arriba pero con sobrepagos);
- Participación en tráficos y servicios ilícitos (de tóxicos, personas, armas, juegos, prostitución).

De ahí que en la medida en que no se reconozca que la política cuesta dinero y se financie en parte y se regule la recaudación restante, a la vez que se la controle adecuada y eficazmente vía judicial, garantizando en todo momento condiciones de equidad entre los diversos competidores, estas prácticas patológicas continuarán incrementándose e instalándose en el quehacer político. El resultado de esta negligencia suicida es que, como bien expresa Raúl Eugenio Zafaroni, quienes se resisten a estas prácticas, quedan en desventaja y son desplazados por los menos escrupulosos. Así se produce una

selección inversa, que acaba destruyendo el prestigio de los partidos colocando a la política bajo sospecha.

Evidentemente, la existencia de estos males no es exclusiva de nuestra región. Países como Italia, España, y Japón, constituyen claros ejemplo de ello. Otros tres casos muy sonados en los últimos meses son: 1) el que involucró al ex canciller alemán Helmut Kohl; 2) el que afectó al actual Primer Ministro británico Tony Blair, obligándolo a aceptar la renuncia de uno de sus ministros y a establecer la comisión presidida por Lord Neill dirigida a reformar el actual sistema de financiación; y 3) el que se está llevando a cabo contra el actual presidente francés Jacques Chirac.

Resumiendo. Insistiríamos en que si bien en principio no debería haber conexión o relación alguna entre financiación y corrupción política, lo cierto es que la financiación se ha convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados, principalmente por tres factores: (i) una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, a las que no son ajenas las sofisticadas campañas publicitarias y el caro acceso a los medios de comunicación, (ii) una disminución también creciente de los aportes de los afiliados así como del trabajo voluntario, todo ello unido al hecho de que la membresía de los partidos va decreciendo; y (iii) una ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos.

IV. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Si bien en cada país los sistemas de financiamiento asumen formas distintas por su interrelación con factores formales, políticos o culturales —como el grado de fortalecimiento de sus instituciones políticas y una cultura política de mayor o menor tradición democrática— la existencia de importantes similitudes en el financiamiento de la política en América Latina nos permite elaborar un mapeo de las características más relevantes de dichos sistemas.

A. Características formales

Entre las características formales más relevantes encontramos:

i) En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en la región el sistema de financiamiento mixto, es decir en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales, y/o para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas. ii) La mayoría de los países cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación etc.). iii) Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: equitativo (por partes iguales), en proporción a la fuerza electoral y proporcional a la fuerza parlamentaria; sin embargo predomina la fórmula por la fuerza electoral, seguida por una fórmula híbrida que combina la fuerza electoral y la fuerza parlamentaria. iv) En la mayor parte de países se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público, éstas refieren específicamente a que los elegibles para el subsidio mencionado hayan obtenido u obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria. v) En cuanto al desembolso del financiamiento público no existe un patrón homogéneo, pues en algunos éste se realiza después de las elecciones, en otros en la etapa previa a las elecciones y en otros el desembolso se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios (reembolso). vi) La mayoría de los países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada, predominan particularmente las prohibiciones a recibir donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros; a algún tipo de contribución no individual y a las contribuciones anónimas. vii) En la mitad de los países existen límites a las contribuciones, específicamente a las contribuciones individuales y en menor cantidad a las contribuciones provenientes de personas jurídicas. viii) En la mayoría de los países se otorga a los

partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado para la campaña electoral. ix) En todos los países existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido en su mayoría asignada a los organismos electorales. x) Finalmente, en la mayor parte de países se prevé un régimen de sanciones o bien, algún tipo de sanción orientada a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre las sanciones prevalecen por un lado las penas pecuniarias y por otro (aunque en menor medida) penas tales como la eliminación del registro partidario, o la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos.

B. Características del sistema de financiamiento real.

Para tener una idea integral del sistema de financiamiento en la región, no podemos limitarnos a elaborar únicamente el mapeo de sus rasgos formales, sino que éste debe complementarse con la caracterización de la estructura de financiamiento real que presentamos a continuación:

i) En primer lugar, en relación con los niveles de gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos al respecto, es posible afirmar que existe una tendencia al aumento del gasto, debido a varios factores:

-El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes obliga a los primeros a invertir grandes sumas de dinero particularmente en los medios de comunicación. Especialmente la televisión ha adquirido una importancia creciente en las campañas electorales latinoamericanas dado el acceso cada vez mayor de la población a este medio de comunicación. La cobertura de las señales de televisión en amplios territorios, así como la posibilidad de que los electores cuenten con un aparato de este tipo en casa, lo ha convertido en el medio ideal para transmitir el mensaje político de los candidatos en la región.

Según el Informe de Desarrollo Humano de 1997, América Latina y el Caribe es la región en vías de desarrollo donde existe un mayor número de televisores por cada mil habitantes. Por ejemplo, mientras en esta región se cuenta con 200 televisores por cada 1000 personas, en Africa Sub-Sahara (la región con menor acceso) se dispone únicamente de 25 aparatos por cada mil individuos, es decir sólo un 12% del total de televisores en Latinoamérica.

El total de televisores por habitante en América Latina alcanza actualmente un poco menos de la mitad del total de televisores existentes en los países industrializados (500 por 1000 habitantes). Aunque dicha diferencia es significativa, la tendencia en Latinoamérica es hacia el aumento en la cantidad de aparatos. Lo anterior se confirma al evidenciar que en la región el número de televisores por mil habitantes creció en el término de diez años (1986-1996) en un 74.5%, mientras en los países industrializados el crecimiento en este mismo lapso fue únicamente del 4.8%¹⁶.

-Ante la idea generalizada de que las elecciones actualmente se ganan o se pierden en la televisión, el modo de hacer campaña en la región se asemeja crecientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para convencer a los electores. Por consiguiente presenciemos a la fecha campañas altamente onerosas, por ejemplo el caso de la reciente campaña electoral argentina, donde los dos candidatos presidenciales mayoritarios destinaron entre enero y octubre de 1999 cerca de \$90 millones de dólares en avisos publicitarios, medios audiovisuales, gráficos y vía pública¹⁷.

La situación en México muestra claramente el aumento de los gastos en las campañas políticas de la región. Si se compara el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 1994

¹⁶ Considérese que la tasa anual de crecimiento demográfico en América Latina y El Caribe entre 1975 y 1997 fue del 2% y en los países industrializados fue del 0.6%. UNDP Human Development Report, Oxford University Press, New York, 1990; y UNDP, Informe sobre Desarrollo Humano, Ediciones Mundi-Prensa, New York, 1999.

¹⁷ GRUENBERG, Christian. Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society. Poder Ciudadano, Transparencia, Buenos Aires, Argentina, 2000.

en México (\$44,552,196.70¹⁸) con el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 1996 en Estados Unidos (\$1,002,500,000¹⁹), puede observarse que el gasto por elector en México (\$0.82) es mucho más alto que el gasto por elector en los Estados Unidos (\$0.196)²⁰. Mientras este monto representa el 0.00067% de la paridad del poder adquisitivo (PPP measure) norteamericano, el monto de gastos en México representa el 0.01% de la paridad del poder adquisitivo en este país²¹, lo que implica que la relación gasto por elector/ paridad del poder adquisitivo en México fue casi 15 veces más alto que en los Estados Unidos.

Respecto a las elecciones generales del 2000 en México, podríamos realizar algunas aproximaciones en relación con los gastos de campaña. El monto del financiamiento público que recibirán todos los partidos políticos para la campaña electoral será de \$150 millones de dólares (1,500,425,125.07 pesos)²². Adicionalmente, si los partidos políticos recibieran el monto máximo de las contribuciones privadas provenientes de simpatizantes de los partidos (\$165 millones de dólares)²³, podríamos asumir que los gastos de todos los partidos en esta campaña podrían ascender a \$315 millones de dólares. Lo anterior podría significar que los gastos por elector aumentarían de \$0.82 en 1994 a \$5.84 en 2000, representando el 0.071% de la paridad del poder adquisitivo. A modo de comparación, este porcentaje sería 105 veces más alto de lo que representó el gasto por elector respecto de la paridad del poder adquisitivo para las elecciones de 1996 en Estados Unidos.

ii) En segundo lugar, en relación con el origen de las contribuciones, en América Latina al igual que en Europa y Estados Unidos los partidos han sufrido una disminución significativa en las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de las contribuciones proviene de las grandes corporaciones. Paralelamente, el dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas como el narcotráfico se presume que ha tenido en la región un peso relevante en el financiamiento de las campañas en gran cantidad de países. Si bien esta modalidad de financiamiento se caracteriza por la dificultad para ser detectada debido a las hábiles y variadas formas que ella asume, su influencia puede ser medida sobre la base de los escándalos producidos con frecuencia en diferentes países. A continuación se presentan algunos ejemplos:

¹⁸ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, en Cuestionario de recolección de información sobre el financiamiento de partidos políticos en México elaborado para este estudio, Anexo 6. (SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo. "El financiamiento público en el sistema electoral mexicano").

¹⁹ Esta es una cifra estimada producto de la suma del gasto total de los candidatos congresionales en el ciclo electoral 1995-1996 con el gasto total de los candidatos presidenciales a Septiembre de 1996. FEDERAL ELECTORAL COMMISSION, <http://www.fec.gov/press/canye96.htm> and <http://www.fec.gov/pres96/presmstr.htm>.

²⁰ Para los efectos de estos cálculos: México: Población en edad de votar (1994)=53,900,000/ Estados Unidos: población en edad de votar (1996)= 196,600,000. Ver INTERNATIONAL IDEA. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Op.cit.

²¹ Para los propósitos de estos cálculos: 1. México: GNP per capita (Purchasing power parity-PPP) 1998= \$8190/ Estados Unidos: GNP per capita (Purchasing power parity - PPP) 1998=\$29340.

²² Monto establecido por el Instituto Federal Electoral (IFE). OROZCO, Jesús. Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Entrevista, México D.F., México, marzo 2000.

²³ Ibid.

ALGUNOS ESCANDALOS POLITICOS POR NARCO-FINANCIAMIENTO EN AMERICA LATINA

COLOMBIA	<p>En 1994, poco después de que el candidato del Partido Liberal, Ernesto Samper, fuera electo presidente de la República, el candidato del Partido Conservador, Andrés Pastrana manifestó públicamente la existencia de unas cintas en las que se vincula a Samper con el Cartel de Cali, y que aparentemente parte de su campaña fue financiada con dinero proveniente del narcotráfico. Este supuesto caso de narco-financiamiento provocó una seria crisis política en Colombia que comprendió la denuncia del Fiscal General de La Nación contra el presidente recién electo. Asimismo, se inició la investigación contra Samper en la Cámara de Representantes. No obstante, dicha cámara archivó posteriormente el proceso de acusación, bloqueando con ello el juzgamiento de Samper en el Senado. Esta medida generó el descontento de diversos sectores de la sociedad colombiana que interpretaron la decisión como un resultado de las presiones gubernamentales.</p> <p>Dentro de esta crisis deben señalarse además: el juzgamiento y condena del ministro de Defensa y antiguo gerente de campaña de Samper, Fernando Botero, así como de su tesorero de campaña, Santiago Medina; el proceso contra dos ex-ministros anteriormente ubicados en altos cargos de la estructura de campaña; el proceso contencioso administrativo iniciado por el Consejo Nacional Electoral con el fin de lograr la devolución de los dineros recibidos violando los toques legales; el encarcelamiento y condena de varios congresistas acusados por haber recibido dinero del narcotráfico; y finalmente la expulsión del Partido Liberal de algunos de sus más altos miembros por parte del Tribunal de Ética de dicho partido²⁴.</p>
BOLIVIA	<p>Debe destacarse el caso “Drogas, Mentiras y Videos”. Mientras Bolivia se preparaba para las elecciones generales de 1989, salieron a la luz una serie de videos y fotografías que comprometían la reputación de miembros de los partidos políticos bolivianos más importantes por sus supuestos vínculos con el narcotráfico. En particular, uno de los políticos más prominentes que posaba junto a Isaac “Oso” Chavarría (considerado el líder del narcotráfico boliviano) era el candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Jaime Paz Zamora, quien fuera electo presidente de la Nación. Surgieron acusaciones de que Chavarría había contribuido con \$100,000 dólares a la campaña del MIR. Presuntamente, después de las elecciones las principales figuras del MIR continuaron su relación con Chavarría y en 1991, el presidente Paz Zamora nombró al coronel Faustino Rico Toro —conocido por tener un fuerte vínculo con el tráfico de drogas— para encabezar la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN).</p> <p>Lo anterior generó la suspensión de la ayuda norteamericana a Bolivia, por lo que Rico Toro renunció posteriormente a su puesto. Se alega además, que subsiguientes ministros del interior y comandantes del FELCN estuvieron vinculados también con la industria de la droga. Durante el gobierno siguiente del presidente Sánchez de Lozada se iniciaron las investigaciones por los supuestos lazos del ex-presidente Paz Zamora con el narco y se encarceló a varios miembros del MIR. Asimismo, el gobierno norteamericano canceló al ex-presidente en cuestión su visa de entrada a los Estados Unidos²⁵.</p>

ALGUNOS ESCANDALOS POLITICOS POR NARCO-FINANCIAMIENTO EN AMERICA LATINA

VENEZUELA	<p>Deben mencionarse los siguientes casos: el caso Genaro Scaletta y la conexión Italo-Canadiense. En 1988 fueron sentenciados varios individuos involucrados con el narcotráfico por intentar utilizar sus influencia sobre líderes socialcristianos. El caso Adolfo Ramírez Torres: Se trata del ex-gobernador del Distrito Federal quien asumió luego como Ministro de Relaciones Interiores. Fue apresado en 1991 al vincularse con narcotraficantes colombianos. El caso William Fajardo (líder del Partido Social Demócrata: Fue sentenciado a varios años de prisión por su supuesto involucramiento en el narcofinanciamiento de las campañas regionales de 1989.²⁶</p>
------------------	--

²⁴ DE LA CALLE, Humberto. “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia”, en *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, op.cit. pp. 120-121.

²⁵ GAMARRA, Eduardo. *An excerpt from: The art of Narcofundng. Hemisphere. El Nuevo Herald*, <http://lacc.fiu.edu/hemisphere/vol7num2/index.html>, pp.1-3

²⁶ SUBERO, Carlos. *Financiamiento de campañas electorales, el pecado original. Venezuela Elecciones 98. Financiamiento*. <http://elecciones.eud.com/financia.htm>

PANAMA	El presidente Pérez Balladares admitió que \$50 mil dólares provenientes del narcotráfico habían ingresado en su campaña. ²⁷
--------	---

Los anteriores son sólo algunos de los países donde ha quedado en evidencia -en mayor o menor medida- la injerencia del narcofinanciamiento en las campañas electorales. En algunos casos, como en Colombia la crisis política producida por tales escándalos ha adquirido dimensiones preocupantes para la institucionalidad democrática, lo que constituye una llamada de atención sobre las consecuencias que podrían derivar de este fenómeno. Aunque no puede afirmarse que el narcofinanciamiento sea un problema generalizado en la región, muchos países han sido afectados por diversos escándalos de esta índole que han sido comprobados a través de pruebas fehacientes que evidencian la influencia del dinero proveniente de la droga en la política, o bien, que sin comprobarse han rodeado la actividad política y particularmente las campañas electorales de una atmósfera de sospecha y desconfianza.

iii) En tercer lugar, cabe señalar que la estructura de financiamiento real en la región dista significativamente del esquema normativo específicamente en lo que respecta a los mecanismos de control y a la aplicación de las sanciones. Consideramos que -entre otros factores- tanto el presidencialismo, los sistemas de partidos como la cultura política, han influido de manera importante en la falta de aplicabilidad de las regulaciones en cuestión.

Como lo señala Xiomara Navas Carbo, particularmente en los países latinoamericanos el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidistas. La preponderancia del Poder Ejecutivo respecto de los otros poderes del Estado que caracteriza a los diferentes sistemas presidencialistas de la región²⁸ coloca a las elecciones presidenciales en un lugar privilegiado. Lo anterior repercute en la estructura de ingresos de los partidos y candidatos, específicamente en relación con el destino de las contribuciones de origen privado, que son las que constituyen, por lo general, la mayor parte de los fondos con que los partidos financian sus campañas. Y es que la prioridad de los comicios presidenciales en estos sistemas favorece que las contribuciones privadas se canalicen directamente hacia los candidatos presidenciales, ante el interés de los donantes por adquirir una mayor influencia sobre aquellos que compiten por el cargo en el que suele concentrarse el mayor poder gubernamental.²⁹ De ahí que a pesar de la existencia del financiamiento público a los partidos -que ha procurado evitar o reducir la injerencia de intereses particulares en la toma de decisiones y definición de políticas gubernamentales-, el clientelismo y el corporativismo continúan presentes en la práctica política de estos países.

Por otra parte, los sistemas de partidos ejercen asimismo un papel fundamental en la forma en la que dichas fuerzas financian sus campañas electorales y su funcionamiento permanente. Si bien no puede hablarse de un único sistema de partidos en la región, en tanto más bien se presenta gran diversidad entre los sistemas de uno y otro país, existe un elemento aglutinador entre ellos y es el hecho de que tanto en las organizaciones tradicionales como en las nuevas fuerzas partidarias surgidas como alternativas a las primeras, destaca un alto nivel de personalismo que impide el desarrollo de partidos políticos organizativa, estructural y democráticamente estables. En este sentido, la tradición político-cultural latinoamericana tendiente a reunir a la ciudadanía en torno a un caudillo parece no sólo haber dejado su huella en el funcionamiento de los partidos, sino también —y específicamente en relación con el financiamiento de los partidos— en la forma en que se canalizan las contribuciones privadas particularmente con fines electorales. En especial en América Latina, la voluntad del donante de colaborar con un partido con frecuencia está determinada por vínculos de amistad o por intereses

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Dieter Nohlen distingue por los menos cinco tipos de presidencialismo latinoamericano: el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado, en los que influye para su funcionamiento la relación Estado-sociedad (la fuerza del clientelismo y corporativismo) y la fortaleza del sistema representativo; el sistema de partidos y el comportamiento e interacción de los actores políticos. Ver NOHLEN, Dieter, *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Fundación Friedrich Naumann, México, D.F. 1999, p. 14

²⁹ NAVAS CARBO, Xiomara. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos", en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, op.cit. p. 473.

comunes con su candidato, muchas veces al margen de la doctrina ideológica de las fuerzas políticas. Lo anterior conduce —de nuevo— a que gran parte de las contribuciones se realice directamente al candidato o a su círculo más cercano y no a la estructura formal partidaria, generando con esto serios obstáculos para ejercer el debido control de las finanzas electorales y permanentes de los partidos. La tarea del control deviene difícil especialmente al evidenciarse que en la mayor parte de los países las regulaciones que atañen a la fiscalización del financiamiento y el régimen de sanciones se basan fundamentalmente en la responsabilidad de los partidos (o de los encargados de finanzas) y en menor medida en la responsabilidad individual de sus candidatos o colaboradores más cercanos.

Salvo excepciones y lejos de asumir un rol de verdaderos mecanismos de representación de los intereses de los ciudadanos o de negociación y canalización de las demandas sociales, los partidos políticos de la región han tendido históricamente a funcionar como instrumentos para la distribución del poder entre élites dirigentes. La inestabilidad política generada por constantes golpes de Estado, la presencia sistemática de regímenes dictatoriales, y el control del voto son algunos factores histórico-políticos que han dejado una profunda huella en los partidos políticos latinoamericanos.

La debilidad estructural y organizacional de muchos partidos latinoamericanos y su funcionamiento como meras maquinarias electorales son elementos que influyen en la forma en que se invierten los fondos partidarios. En este sentido, la prácticamente inexistente actividad de los partidos en períodos no electorales y su postura instrumental hacia la política (su orientación estrictamente electoral) explican por qué las inversiones más importantes de los partidos en la región se realizan fundamentalmente en actividades relacionadas estrictamente con las elecciones y no en sus actividades ordinarias o de educación y fortalecimiento democrático. Por tales motivos, no en vano se ha iniciado en diversos países un proceso de financiamiento público para las actividades no-electorales de los partidos, la educación, la capacitación y la investigación, todo con el fin de fortalecer a estas organizaciones estructural, ideológica y administrativamente y hacerles ver el importante rol que están llamados a ejercer en la escena política cotidiana de las sociedades latinoamericanas.

iv) Finalmente, el grado de profundización de los valores democráticos tanto en los líderes como en la ciudadanía en general resulta crucial para la aplicabilidad del marco formal que define las reglas del juego político, y en particular sobre el financiamiento de los partidos. Por las características propias del desarrollo institucional de la región, tanto la rendición de cuentas por parte de las autoridades, como la vigilancia de la práctica política por parte de la ciudadanía, constituyen hábitos de una cultura democrática que sólo podrá enraizarse a través del aprendizaje sistemático y de la participación. Aunque la sociedad civil ha empezado a tener un rol más activo en el control del financiamiento de la política³⁰ —obviamente hasta donde le es posible— aún falta un verdadero compromiso de los actores políticos (candidatos y partidos) por respetar las regulaciones y por informar debidamente a los ciudadanos sobre sus movimientos financieros.

V. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

A. Financiamiento público, privado o mixto

Todo sistema de financiación debe escoger entre tres escenarios fundamentales: (i) sólo financiación pública; (ii) únicamente financiación privada; o (iii) un sistema mixto, resultado de la combinación de las dos primeras opciones³¹.

En América Latina, en términos generales, y en forma similar a muchos regímenes políticos europeos, se optó por el financiamiento público como una manera de evitar o disminuir la incidencia de

³⁰ Un ejemplo del involucramiento de la sociedad civil en la fiscalización del financiamiento de la política es el caso de Poder Ciudadano en Argentina (Capítulo Nacional de Transparencia Internacional) que se ha dado a la tarea de monitorear el financiamiento de las campañas en dicho país. Dentro de sus logros debe mencionarse la consecución del Pacto de Integridad, a través del cual los tres candidatos presidenciales se comprometieron —en el marco de las elecciones de 1999— a garantizar el libre acceso de la opinión pública a sus presupuestos de campaña.

³¹ GONZALEZ-VARAS, Santiago, *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995, pp. 21-23.

intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Así, el objetivo que se persigue con ello es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política generados por la búsqueda insaciable de fondos que le permita a los grupos partidarios solventar los gastos electorales y su funcionamiento ordinario³².

Otra razón importante para la introducción del financiamiento público en América Latina, similar al que tiene lugar en Europa continental, ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que ellos dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y/o electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.

Lo precedente coincide, además, con la naturaleza jurídica que los partidos políticos tienen hoy en la mayoría de las legislaciones de la región. En efecto, en América Latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que ve en los partidos políticos asociaciones privadas pero que realizan funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos pasivos de financiación pública³³.

No obstante, es necesario tomar conciencia del riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiación en grandes aportes públicos, cual es la estatización, burocratización y osificación de los partidos, es decir, la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad, lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodación al status quo, y en su alejamiento de la cambiante realidad social.³⁴ Otro tipo de riesgos que podrían ser generados por un financiamiento estatal excesivo, es que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduzca la necesidad de los partidos de tener que acrecentar el volumen de membresías partidistas³⁵.

Si bien se han señalado algunos de los efectos que podría generar un sistema basado fundamentalmente en fondos públicos, es preciso agregar que en el otro extremo, un sistema basado exclusivamente en el financiamiento privado puede conducir a la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o no) sobre los partidos y los poderes públicos, frente a la desesperación de las agrupaciones partidarias y los candidatos por la obtención de recursos económicos sin importar muchas veces el carácter de las fuentes. Esta tendencia se fortifica porque, las pequeñas y regulares cotizaciones de la membresía partidista no desempeñan hoy en día ningún papel significativo en el financiamiento de los partidos políticos latinoamericanos. De todas maneras, cabe apuntar en favor del financiamiento privado que el provenir los recursos en su mayoría directamente de los ciudadanos debería ser visto, en principio, como una prueba del sano enraizamiento de los partidos en la sociedad dentro de la cual operan, siempre y cuando, sin embargo, existan topes a las contribuciones individuales, mecanismos de control efectivos y una serie de garantías que permitan evitar el abuso y la desigualdad excesiva. Además, como lo señala Michael Pinto Duschinski, la necesidad de recaudar dinero puede tener efectos colaterales positivos pues ésta constituye un poderoso incentivo para reclutar nuevos miembros. Asimismo, las actividades de búsqueda de fondos tienen el efecto de crear redes de simpatizantes que, en tiempos de campaña, estarán mejor preparados para cumplir tareas políticas³⁶.

³² Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la "humillante tarea de pedir dinero", permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Gidlund, Gullan. "Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses", in *The public purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, WIBERG, Matti, Edit. The Finish Political Science Association, 1991, p. 25.

³³ Ver sentencia del Tribunal Constitucional español del 2/2/81.

³⁴ DEL CASTILLO, Pilar. "La Financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales". *op. cit.* págs. 64-77. De la misma autora ver también: "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", en *La Financiación de los Partidos Políticos. Cuadernos y debates*. N. 42. Centro de Estudios Constitucionales. pp. 53-64.

³⁵ GIDLUND, Gullan. "Public investments in Swedish Democracy. Gambling with gains and losses", in *The public purse and political parties. Public Financing of political parties in Nordic Countries*, *op.cit.* p. 25

³⁶ PINTO-DUSCHINSKI, Michael, "Grassroots approaches", in *Administration and Cost of Elections, ACE Project CD Rom, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), United Nations and International Foundation for Election System (IFES), Version 01, Abril 1999.*

1. Fórmula predominante en América Latina: el sistema de financiamiento mixto

El análisis comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra en su conjunto, que todos los ordenamientos electorales de la región regulan el tema del financiamiento de los partidos, aunque en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Si bien en algunos ordenamientos se encuentran normas detalladas sobre el financiamiento, como el caso de México, Brasil y Ecuador, otros se caracterizan más bien por contar con regulaciones generales y escasas (Uruguay, Perú, República Dominicana y Panamá).

En relación con el sistema de financiamiento, la totalidad de los países estudiados cuentan con sistemas mixtos donde convergen fondos de carácter público y privado, aunque existen diferencias con referencia al tipo de financiación predominante. Si bien en algunos casos prevalecen los fondos públicos sobre los privados como en el caso de México, en otros más bien predomina el financiamiento de tipo privado como ocurre en Chile y Perú (los cuales únicamente contemplan dentro de sus legislaciones financiamiento público indirecto).

Un detalle importante a señalar es que la aprobación de la Ley Electoral 275-97 (1997) en República Dominicana, puso fin al único sistema de financiamiento de la región basado –aunque sólo en el plano formal-- exclusivamente en aportes y contribuciones privados. En la práctica, existía una modalidad de subsidio estatal a través de exoneraciones de vehículos para las actividades partidarias durante la campaña electoral y un amplio acceso del partido en el poder a los recursos estatales y a las prácticas clientelistas mediante nombramientos en el gobierno o por contrataciones de obras públicas.³⁷

Un análisis de las tendencias vigentes hoy en el Derecho Comparado evidencia que mientras los países de Europa continental vienen poniendo progresivamente mayor énfasis en el financiamiento privado, en América Latina, pareciera transitarse en sentido contrario. Este es el caso de la última reforma mexicana de 1996 que si bien mantuvo el sistema de financiación mixto, dictaminó que el mismo fuese predominantemente público. Respecto a las contribuciones de simpatizantes (aquellos que no son miembros activos de los partidos políticos pero que desean donar recursos) la regulación ha establecido una proporción de 90% público, 10% privado para la totalidad de los partidos (No obstante, dichas fuerzas pueden recibir contribuciones de sus miembros activos, o adicionar a los recursos privados, fondos provenientes de recolectas u otras actividades sin contar con límites claramente establecidos)³⁸. En esa misma dirección pareciera marchar Colombia, país que agobiado por los recientes escándalos de narco-financiamiento quiere dar un paso más adelante que México, estableciendo que la totalidad de la financiación de las campañas presidenciales quede a cargo exclusivamente del Estado.³⁹ La misma orientación se plantea en uno de los proyectos de reforma elaborado durante el gobierno del ex presidente Menem (Argentina), el cual establece la creación de un “Fondo Partidario Único”, integrado por el “aporte que destine a tal efecto el Presupuesto Nacional, el dinero proveniente de las multas, el producto de las liquidaciones de bienes que pertenecieran a los partidos extinguidos, las donaciones y legados que se efectúen con ese final Estado y el aporte voluntario que decida cada persona física o jurídica”. De esta manera, el proyecto aboga por prohibir que los partidos reciban directamente contribuciones privadas de cualquier tipo.⁴⁰

³⁷ ESPINAL, Rosario; JIMÉNEZ Polanco, Jacqueline, "El Financiamiento de los Partidos Políticos en la República Dominicana" en *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral IIDH/CAPEL, San José, 1998, pp. 517.

³⁸ Sin embargo, el “predominio” de financiamiento público establecido por ley podría interpretarse hasta como un 50% más un peso de financiamiento público y el resto de financiamiento privado. WOLDENBERG, José. *Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE)*. Entrevista, 23 de marzo 2000, México D.F., México.

³⁹ En el caso de Colombia, la propuesta de reforma del actual Gobierno en materia de financiación política, promueve la financiación total de las campañas a cargo del Estado. El proyecto comentado opta en materia de fuentes de financiación, por la financiación estatal íntegra y excluyente para las campañas presidenciales, aceptando la financiación mixta para las otras elecciones, pero limitando en este último caso los aportes particulares a las personas naturales, las cuales sólo pueden donar dinero o servicio personal voluntario y gratuito. Se prohíbe asimismo cualquier aporte privado en especie, bien de manera explícita, o utilizando cualquier subterfugio. Ver DE LA CALLE, op. cit. p. 23.

⁴⁰ SABSAY, Daniel. "El Financiamiento de los Partidos y las Campañas Electorales en la Argentina", en *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, op.cit. pp. 1-31. Véase asimismo los artículos publicados en el periódico *El Clarín*, de Argentina, del 21/22/23 de setiembre de 1997 y el del periódico *La Nación* del 24/09/97.

En efecto, el creciente debate sobre el predominio del financiamiento público sobre el privado se ha extendido a gran cantidad de países en la región, como un intento por garantizar una mayor transparencia en cuanto al origen y el destino de los fondos partidarios, así como para reducir la probabilidad de que los partidos políticos recurran al financiamiento irregular para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Sin embargo, paradójicamente, los escándalos de corrupción y la consiguiente pérdida de credibilidad de los partidos políticos han generado en la ciudadanía cierta animadversión en relación con la idea de destinar mayores fondos públicos a las agrupaciones partidarias, en tanto por una parte existen dudas respecto al uso apropiado de los recursos, y por otra, la población demanda una pronta y mayor atención a las prioridades de tipo socioeconómico.

2. ¿Cuánto de fondos públicos y cuánto de privados?

Como hemos planteado, toda legislación debe buscar un sano balance, mediante un sistema de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y por tanto su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad. Y por el otro lado, y simultáneamente, debe impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narco-financiamiento.

Aunque no existe un sistema de financiación ideal —pues cada sistema debe responder a las particularidades del ordenamiento político de cada Estado, a su sistema electoral y a su realidad política partidaria— somos partidarios de la tendencia en América Latina de mantener un sistema de financiamiento mixto debiendo cada país, en función de su situación particular, determinar el porcentaje de la fórmula dinero público/privado. El financiamiento público, obviamente no exclusivo, si bien no es un remedio mágico para todos los males, correctamente empleado ha probado ser, en ciertos países, un instrumento positivo para lograr que los partidos abandonen la práctica officiosa de las comisiones y hacerlos menos dependientes de personeros corruptos. Pero creemos, asimismo, como bien sugiere Humberto Njaim, que para compensar los efectos burocratizadores del financiamiento público valdría la pena establecer algún sistema de “matching”, en virtud del cual un porcentaje de la ayuda esté condicionada a que las fuerzas políticas recauden recursos por su propio esfuerzo, prefiriendo obviamente aquellos fondos que sean el resultado de numerosas y pequeñas contribuciones en lugar de pocas y grandes sumas de dinero, llegando, incluso, con el fin de desalentar estas últimas, a descartar la posibilidad del “matching” en los casos de aportes económicos elevados.⁴¹

También nos parece necesario establecer criterios claros que ajusten el monto global del financiamiento público a las realidades económico-financieras de los países, como ocurre en Costa Rica, donde se señalan parámetros tales como el comportamiento general de la economía, el crecimiento de la producción y la situación de las finanzas públicas. De lo contrario, en épocas de estrechez podría suscitarse el descontento de la ciudadanía al entender que las subvenciones a los partidos no sufren los ajustes correspondientes a los del resto de la colectividad. Es recomendable también que el compromiso de financiamiento público sea cumplido fielmente por el Estado en los términos establecidos, entre otras cosas, para que no se dé a los partidos excusas para no cumplir con otros requisitos que les exijan normas de financiamiento cada vez más estrictas.

B. Esquemas de financiamiento público en América Latina: directo, indirecto y mixto

- El financiamiento estatal a los partidos políticos suele otorgarse mediante tres modalidades principales:
- Financiamiento público directo: mediante la entrega de dinero, bonos o préstamos
 - Financiamiento indirecto: mediante facilidades en cuanto a servicios,

⁴¹ NJAIM, Humberto. “Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela”, en *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, op.cit., p. 607.

- infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, etc.; y
- Financiamiento Mixto: el cual contempla los dos tipos de apoyo mencionados.

En América Latina se evidencian dos categorías diferentes en relación con el tipo de financiamiento público establecido. En primer lugar, la gran mayoría de países estudiados dispone de un sistema de financiamiento público mixto (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y Uruguay). En segundo lugar, Chile y Perú conforman la categoría de países en que los partidos reciben únicamente financiamiento público indirecto. Dentro de los países estudiados no se encuentran esquemas basados exclusivamente en financiamiento público directo.

1. El financiamiento público directo

El financiamiento público directo tiene tres usos fundamentales:

- La subvención de los gastos de la campaña electoral;
- La operación permanente de los partidos políticos; y
- La investigación y fortalecimiento institucional.

La tendencia mayoritaria presente en las últimas reformas y/o proyectos de reforma hoy en discusión se dirige al financiamiento tanto de los gastos de las campañas electorales así como de los gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos políticos. De los 16 países que cuentan con financiamiento directo, nueve contemplan el uso de los fondos públicos directos tanto con fines electorales como de operación permanente de los partidos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela), mientras seis limitan el uso del financiamiento público directo para la campaña electoral (Costa Rica⁴², El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay). Guatemala es el único país donde el financiamiento público directo se otorga exclusivamente para las operaciones de rutina de los partidos políticos.

Otra tendencia importante en la región es hacia la introducción del financiamiento público para la investigación, el desarrollo institucional de las agrupaciones partidarias, y la realización de campañas de educación cívica y de labores de formación y capacitación de cuadros. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala (en discusión), México, Panamá y Venezuela. El establecimiento de esta modalidad es trascendental para el fortalecimiento democrático de los partidos y para asegurar el funcionamiento permanente de los mismos, a través de incentivos que les permitan abandonar el esquema de representar meras maquinarias electorales.

Compartimos la idea de que una parte importante de la financiación sea invertida en el fortalecimiento de la cultura democrática y en pro del desarrollo de unos partidos políticos modernos y eficaces. Sin embargo, sería conveniente evitar la canalización directa de los fondos a los partidos, realizándola más bien a través de fundaciones o instituciones, ya que la experiencia ha demostrado que por un lado éstas están mejor preparadas para llevar a cabo dichas labores y, por el otro, que es muy fuerte la presión al interior de los partidos de desviar estos fondos a fines más inmediatos y urgentes del aparato.⁴³

a. Los métodos de distribución

Los métodos de cálculo para la asignación del financiamiento público directo en América Latina son de tres tipos: 1) En primer lugar, la fórmula que se rige por la fuerza electoral, es decir, por el número de votos obtenidos por los partidos en las elecciones nacionales generales o en las elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales. 2) En segundo lugar, la distribución de los fondos cuyo eje rector es la fuerza parlamentaria, que significa que el monto asignado es proporcional al número de representantes o escaños obtenidos en el Congreso por cada partido. 3) En tercer lugar, la distribución

⁴² En Costa Rica, existe un proyecto de reformas electorales que persigue entre otros objetivos, otorgar financiamiento para los gastos permanentes de los partidos.

⁴³ NJAIM, Humberto. "Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela", *op.cit.* p. 608.

del financiamiento sobre la base de los dos criterios mencionados: una parte de los fondos asignados de acuerdo con la fuerza electoral y otra parte con la fuerza parlamentaria.

En América Latina predomina el criterio de distribución proporcional a la fuerza electoral de cada partido (Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Panamá, Venezuela, Guatemala, y Uruguay); seguido por la fórmula mixta (Argentina y Paraguay). México podría además ser incluido en esta segunda categoría, pues en este país también se aplica una fórmula combinada. No obstante, debe señalarse que en este último caso la fórmula no se refiere a una combinación fuerza electoral/ representación parlamentaria, sino más bien que un 70% del total del monto es distribuido en proporción al número de votos obtenidos por cada partidos con representación en las cámaras legislativas y el 30% restante es distribuido en partes iguales entre los partidos con representación en dichas cámaras. Por último, el criterio basado exclusivamente en la fuerza parlamentaria es el menos frecuente en la región, siendo Nicaragua su único exponente.

La opción distributiva según la fuerza electoral por lo general tiende a ser considerada como una pauta de reparto más justa que aquella según la fuerza parlamentaria, ya que al no establecerse como requisito la obtención de escaños parlamentarios se permite a un mayor número de partidos acceder a la ayuda estatal. Sin embargo, si se exige (a priori o a posteriori) un porcentaje mínimo de votos, se altera su carácter comparativamente más justo o equitativo, ya que –al igual que en el caso de la distribución según la fuerza parlamentaria– se excluye del reparto a aquellos partidos de débil votación, y en algunos casos se limita la participación de nuevas agrupaciones partidarias. De los doce países que cuentan con una modalidad de distribución por fuerza electoral, cinco de ellos establecen como límite para la obtención de la contribución estatal un mínimo de sufragios (Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala).

Por otra parte, en relación con la fórmula que combina las dos alternativas distributivas, la modalidad de distribución proporcional a la fuerza electoral con la modalidad de reparto proporcional a la fuerza parlamentaria, busca, por una parte, una mayor equidad entre los partidos, pues hasta las agrupaciones políticas de votación poco significativa tendrán derecho a la obtención de los subsidios. No obstante, por otra parte, establece cierto límite a la distribución de la totalidad de los fondos mediante la opción distributiva por fuerza parlamentaria, reduciendo una porción de los subsidios únicamente a las agrupaciones que posean u obtengan representación en el órgano legislativo.

b. Las condiciones de elegibilidad

En algunos países la legislación establece una barrera legal, es decir, fija un umbral mínimo porcentual de votos sobre el total emitido o bien, un mínimo de representantes parlamentarios, para que un partido tenga derecho a recibir financiamiento público. Nueve de los 16 países cuya legislación prevé el financiamiento público directo para los partidos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá) cuentan con algún tipo de barrera legal.

Aparte del grupo de países que disponen de algún tipo de barrera legal, existe una categoría de países (Argentina, El Salvador, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Uruguay⁴⁴) en los que la única condición de elegibilidad para recibir el financiamiento público es que las fuerzas políticas que participan en los procesos electorales se encuentren debidamente organizadas y registradas, con total independencia del nivel de votación que hayan obtenido o puedan obtener.

Volviendo a los países que establecen algún tipo de barrera, cinco de ellos definen como condición previa para recibir el financiamiento estatal un porcentaje mínimo de votos que oscila en la mayoría de los casos entre un 3% y un 5% de la votación total emitida en las elecciones generales o en las legislativas (Bolivia, Ecuador, Colombia, Costa Rica y Guatemala). Otros tres países establecen como condición para recibir este tipo de financiamiento contar con representación parlamentaria (Brasil, España, y Nicaragua). En México, aunque se establece que los partidos deben obtener escaños

⁴⁴ Para el caso de Venezuela, no hemos encontrado dentro de su legislación electoral especificaciones sobre algún tipo de barrera legal que limite el derecho de los partidos al subsidio estatal.

legislativos para continuar recibiendo financiamiento público y aumentar el monto que le corresponde, la regulación exige también otorgar financiamiento público a los partidos registrados recientemente (2% del total del financiamiento a todos los partidos para cada nuevo partido inscrito)⁴⁵. En el caso de Panamá, si bien no se determina como requisito haber obtenido representación parlamentaria o un porcentaje mínimo de votos, el 50% del total del fondo estatal será reembolsado a los partidos que subsistan como organizaciones políticas (en virtud de la legislación) y a los candidatos proclamados tras la celebración de las elecciones.

Las barreras legales han sido introducidas en la legislación electoral de los países citados con el fin de que funcionen como mecanismos selectivos para el acceso a los fondos estatales. La presencia de estas barreras no debe automáticamente percibirse como un riesgo para la equidad entre las fuerzas partidarias que compiten en la contienda electoral y la representatividad en la composición de los poderes del Estado. En torno a este tema, es pertinente partir de que los esquemas de financiamiento público deben en principio ser coherentes con los sistemas electorales adoptados en cada país. Ya sea que se trate de sistemas proporcionales cuyo objetivo es favorecer la representatividad de todas las organizaciones significativas en los cuerpos deliberantes; o que se trate de sistemas mayoritarios cuyo propósito es garantizar una mayor gobernabilidad, a través de gobiernos con amplio margen de maniobra debido a una fuerte presencia del partido oficial en el poder legislativo⁴⁶.

Siguiendo este principio, en la mayor parte de los países de la región (a excepción de México y Haití que cuentan con sistemas mayoritarios), los esquemas de financiamiento deben ser coherentes con el sistema de representación proporcional y por tanto ser incluyentes; mediante el favorecimiento de todas las organizaciones partidarias. No obstante, el problema que con frecuencia presentan los sistemas de representación proporcional es el riesgo de una fraccionalización extrema del Congreso, y por consiguiente la dificultad para la composición de mayorías estables y construcción de consensos. Ante la necesidad de encontrar un equilibrio entre la representatividad y la formación de mayorías, las barreras legales funcionan como mecanismos orientados a evitar la fragmentación legislativa, de ahí que sea común en la región la presencia de este tipo de mecanismos selectivos. Si consideramos que es preciso velar por que esos límites sean moderados, que no impidan que los legislativos reflejen la verdadera composición política del electorado, y que no atenten contra los principios básicos del sistema electoral y del sistema político en general.

c. El momento del desembolso del financiamiento directo con propósitos electorales

El momento designado en cada país para otorgar el financiamiento público a los partidos, no sólo conduce a propiciar o restringir la participación electoral de ciertos partidos, sino además genera consecuencias de importancia en cuanto al grado de libertad o dependencia de los partidos frente al dinero.⁴⁷

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza una vez celebradas las elecciones, desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante ello, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de un reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que contabilicen en forma detallada y transparente sus ingresos de origen privado y sus costos reales propagandísticos. Además, sirve de incentivo para que los partidos adquieran la costumbre de llevar una contabilidad continua y detallada sobre los subsidios estatales y sobre los gastos que con estos fondos fueron cubiertos.

⁴⁵ WOLDENBERG, José. *Presidente del Instituto Federal Electoral de México. Entrevista, 23 de marzo 2000, México D.F., México.*

⁴⁶ MOLINA, José Enrique. "Sistemas electorales y Financiamiento de la actividad partidista", en *Conferencia El Financiamiento de las Campañas Electorales*. Villalobos E., Noy. Edit., *Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)*, Washington D.C., 1998, p.

24

⁴⁷ NAVAS CARBÓ, Xiomara. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos", *op. cit.* p.25

Un análisis comparativo de la legislación electoral permite identificar diversos momentos de entrega de los fondos en la región. Un primer grupo de países (Colombia, Ecuador, Venezuela, Uruguay, Paraguay, Colombia y Costa Rica) cuenta con un sistema de reposición posterior a la elección y, por ende, el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior. Una segunda categoría de países (República Dominicana y Argentina) cuenta con un sistema de subvención previa que, como su nombre lo indica, se le entrega a los partidos antes de los comicios y se calcula con base en la votación anterior (o en las dos últimas elecciones generales en el caso dominicano). De este modo, cuando no se prevé un sistema especial que incluya a los nuevos o pequeños partidos, lo que sí ocurre en algunos países (Argentina), se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por vez primera. Un cuarto grupo de países (Panamá, Bolivia, El Salvador y Honduras) distribuye una parte del total de los fondos previo a las elecciones y otra después de los comicios. En algunos casos, se establece la distribución fundamentalmente después de la elección, no obstante existe la posibilidad de que los partidos reciban un adelanto del total.

La quinta categoría (Brasil) es aquella en la que se establecen modalidades ad hoc. Así, por ejemplo, el Tesoro Nacional entrega mensualmente los duodécimos del fondo al Banco de Brasil. En México, el Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene provisión expresa sobre la distribución mensual del financiamiento público directo para la campaña electoral, como sí lo hace en el caso del financiamiento de gastos ordinarios de operación. Por este motivo, el Instituto Federal Electoral decidió que los fondos para la campaña de las elecciones generales del 2 de julio de 2000 fueran distribuidos en seis pagos mensuales durante los primeros seis meses de dicho año.⁴⁸ Finalmente, Nicaragua es el único país que no determina en su ordenamiento electoral el momento en que debe producirse la entrega de los fondos públicos a los partidos políticos.⁴⁹

2. El financiamiento público indirecto

Como hemos planteado anteriormente, el financiamiento público a los partidos políticos en la región no se reduce a los subsidios en dinero, bonos o créditos. Existen diversos tipos de apoyo indirecto y de beneficios en especie a los cuales tienen derecho dichas agrupaciones partidarias. Este tipo de financiamiento puede ser ofrecido tanto por el Estado como por el sector privado. No obstante, en este estudio analizaremos fundamentalmente las características propias del financiamiento público indirecto.

En casi la totalidad de los países de América Latina se contempla el financiamiento indirecto como un apoyo estatal complementario mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidarias. Por el carácter propio de las campañas políticas actuales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión de los mensajes políticos por todos los rincones del país, así como por la importancia cada vez mayor de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con las comunidades, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto es el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados. El tema de los medios de comunicación lo desarrollaremos en la próxima sección, por cuanto la trascendencia que estos tienen en la contienda electoral amerita un análisis aparte.

El financiamiento público indirecto comprende, además del acceso a los medios de comunicación, otros elementos fundamentales para el funcionamiento partidario y la contienda electoral, tales como:

- Beneficios tributarios
- Transporte

⁴⁸ OROZCO, Jesús. *Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Entrevista, Marzo 2000, México D.F., México.*

⁴⁹ *Guatemala no ha sido incluida en la comparación sobre el momento de la entrega de los fondos electorales, en vista de que el financiamiento directo está dirigido a solventar exclusivamente los gastos ordinarios de los partidos. Los fondos mencionados deben ser distribuidos durante los cuatro años del periodo presidencial (en el mes de julio de cada año).*

- Apoyo para la divulgación (imprensa, tarifas postales preferenciales o exención de las mismas, etc.)
- Subvenciones para grupos parlamentarios
- Incentivos para la participación electoral
- Otros (uso gratuito de inmuebles e infraestructura del Estado)

En América Latina, no existe un sólo patrón de financiamiento público indirecto. Una de las modalidades de apoyo estatal indirecto más importante en la región son los beneficios tributarios asignados a los partidos políticos (Costa Rica, Panamá, Argentina, México, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Colombia, Chile, Paraguay y Honduras). Dentro de ellos aparecen exoneraciones para la importación de vehículos o equipo para la campaña electoral o funcionamiento ordinario de los partidos; en otros se establecen exoneraciones a las asignaciones testamentarias, al patrimonio de los partidos o a las actividades económicas de dichas agrupaciones. En algunos países se prevén, además, reducciones fiscales a las donaciones o aportes realizados a los partidos.

Existe también una tendencia al establecimiento de subvenciones para el transporte gratuito durante el proceso electoral. Este es el caso de El Salvador (aunque no existe una norma al respecto), Brasil, Costa Rica, Colombia y Honduras. Otra de las tendencias es hacia la posibilidad de los partidos de hacer uso gratuito de los inmuebles del Estado para reuniones, convenciones, etc. (Argentina, México, Ecuador, Brasil, y Guatemala).

Otra tendencia, aunque menos común que las anteriores, es el apoyo a la divulgación partidaria, posibilitando el envío postal preferencial o gratuito de la correspondencia durante la campaña electoral, o específicamente para la correspondencia dirigida a los Organos Electorales (Panamá, México, Colombia, Honduras y Guatemala).

Entre los tipos de apoyo indirecto menos frecuente en la región, se encuentra la asignación de subvenciones para los grupos parlamentarios, encontrándose exclusivamente los casos de Argentina y Perú. Los incentivos estatales para la participación electoral es otra de las modalidades de financiamiento indirecto menos comunes. En relación con esta última modalidad cabe destacar el caso de Colombia, donde se motiva a los ciudadanos a participar en las elecciones mediante incentivos como: prioridad a los sufragantes para la adjudicación de becas, terrenos, viviendas de interés social, empleos públicos y cupos universitarios.

Finalmente, no existe la modalidad de “party taxes”, refiriéndose con ello a una práctica extra-judicial característica de algunas democracias europeas como Alemania, mediante la cual los partidos obtienen de sus legisladores y funcionarios públicos electos un monto proporcional al salario devengado por sus nuevas funciones.⁵⁰

C. El financiamiento privado en América Latina

Existen cinco modalidades principales de financiamiento privado: 1) membresías de los afiliados; 2) donaciones individuales; 3) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); 4) créditos; y 5) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad.

El término “contribución” puede referirse a diferentes tipos de donación (o donante): 1) Una pequeña suma de dinero realizada por un individuo que apoya a determinado partido o candidato; 2) Una donación más grande hecha por una corporación, grupo de interés o institución, la que podría abrir espacios para eventualmente influir en la toma de decisiones o tener un mayor acceso a los decisores; y 3) Las donaciones “voluntarias”, realizadas con el propósito de obtener favores específicos, tales como contratos públicos, licencias u otros. Esta diversidad de modalidades o intencionalidades tras los aportes, plantea la necesidad de establecer la diferencia entre contribuciones que son reflejo de una simple

⁵⁰ PINTO-DUSCHINSKI, Michael, “Party taxes”, in *Administration and Cost of Elections*, ACE Project CD Rom, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), United Nations and International Foundation for Election System (IFES), Version 01, Abril 1999.

“participación en la financiación de los partidos”, o más bien de la “compra de acceso o influencia”⁵¹. La introducción de límites y prohibiciones tiene como objetivo fundamental disminuir o eliminar estas últimas.

1. Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas

En América Latina, los niveles de corrupción ligados a la forma en que los partidos financian sus campañas electorales, así como los escándalos por la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico, han conducido en la región a la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones de carácter privado.

La mayor parte de los países de la región prevé dentro de sus legislaciones electorales algún tipo de prohibición a los aportes o contribuciones privadas a los partidos. De los 18 países estudiados, 14 de ellos contemplan prohibiciones diversas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Paraguay, Venezuela y Guatemala). Únicamente Colombia, El Salvador, Panamá y Uruguay no cuentan con algún tipo de prohibición.

Dentro de los 14 países con prohibiciones, se presentan varias tendencias. Todos los países en cuestión prohíben donaciones originarias de gobiernos, instituciones, o individuos extranjeros. Otra de las prohibiciones comunes (12 países) atañe a algún tipo de contribución no individual ya sea de corporaciones, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos religiosos, entidades estatales nacionales (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Paraguay, Venezuela y Guatemala).

Asimismo, siete países contemplan prohibiciones a las contribuciones anónimas exceptuando aquellas realizadas a través de colectas populares (Argentina, Bolivia, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela). La incorporación de este tipo de restricciones es en parte resultado de la necesidad de responder a la presencia de fondos provenientes de actividades ilegales, fundamentalmente del narcotráfico, en la actividad político-partidaria de la región. No obstante, llama la atención que a pesar de la creciente vinculación del narcotráfico con candidatos o partidos políticos en algunos de los países latinoamericanos, únicamente se establece en tres países la prohibición específica de donaciones provenientes de actividades ilícitas (Bolivia, República Dominicana y Perú), entre los cuales no aparece uno de los estados más afectados por dicho fenómeno, Colombia.⁵²

Paralelamente, y con el fin de evitar, por una parte, grandes desequilibrios o asimetrías entre las arcas de los partidos y de disminuir, por otra, la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia de los fat cats o de instituciones y grupos de interés en las instituciones y políticas públicas, se evidencia en América Latina una tendencia hacia la introducción de límites a las contribuciones privadas y a los gastos en las legislaciones electorales.

De los 18 países estudiados, ocho establecen algún tipo de límite a estas donaciones. (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, México, Panamá y Paraguay). Los límites por tipo de fuente son los más comunes. En América Latina la mayoría de los límites se orienta a poner un tope a las contribuciones individuales (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, México, Panamá y Paraguay). Sin embargo, se prevén también, aunque en menor cantidad de países, límites a las contribuciones de personas jurídicas (Brasil, Costa Rica, Colombia, Paraguay). Otros países contemplan límites a los aportes de los electores o simpatizantes de los partidos y candidatos (Brasil y México). Finalmente, se establecen límites a los aportes provenientes de los candidatos a elección popular, como es el caso de Colombia, donde ningún candidato puede sobrepasar el límite fijado por el Consejo Nacional Electoral.

Paralelamente, en algunos países como Chile y México se contemplan además determinados requisitos para efectuar donaciones específicas. En Chile, por ejemplo se establece que las donaciones

⁵¹ NASSMACHER, Karl-Heinz. "Comparing party and campaign finance in Western democracies". *op. cit.* p 253.

⁵² Colombia es asimismo uno de los países latinoamericanos que no establece dentro de la legislación electoral ninguna prohibición referente a las contribuciones privadas (aunque sí limitaciones).

que superen un monto específico, deberán contar con una autorización judicial para poder efectuarse. En otros países como es el caso de México, las contribuciones en dinero deberán realizarse mediante recibos foliados con los datos del donante y las aportaciones en especie deben efectuarse mediante un contrato de conformidad con las disposiciones legales.

2. Algunas dificultades para la implementación de los límites y prohibiciones a las contribuciones privadas

A pesar de los beneficios que reporta, la introducción de límites puede generar efectos colaterales que es preciso conocer a fin de reflexionar acerca de las posibles medidas preventivas.⁵³

- Las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o límite para participar directamente en la financiación de los partidos, por lo general, tienden a buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos y candidatos a través de algún tipo de financiación indirecta o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control o por los demás partidos.

- Los límites conducen por lo general a la creación de mecanismos y prácticas contables "creativas" que permitan hacer dichos límites más elásticos.

- Los límites dirigidos a disminuir la influencia de intereses particulares sobre las decisiones gubernamentales pueden conducir a incrementar la influencia de nuevos intereses a expensas de los otros, lo cual impide garantizar una mayor independencia de los poderes públicos en la definición e implementación de sus políticas.

Si bien en principio estamos de acuerdo con la introducción de límites a las contribuciones (fundamentalmente individuales), reconocemos la dificultad para poder llevar a cabo su control efectivo en la práctica, pues en América Latina gran parte del dinero utilizado por los partidos y candidatos en las campañas electorales es hasta la fecha desconocido. Podemos citar como ejemplo el caso de Venezuela, donde se conoce únicamente el origen de una cuarta parte o menos del total de los fondos de campaña utilizados por los cuatro candidatos presidenciales (AD, Copei, MAS y para 1993, el de LCR). En 1973, el 84% de los fondos utilizados en la campaña tuvo un origen desconocido; en 1978 se desconocía la procedencia del 88% de los fondos; en 1988 se conoció el origen únicamente del 17% de los fondos de campaña y en 1993 sólo el 23% de la totalidad de dichos fondos.⁵⁴

De ahí que sin descartar esta medida, y siguiendo la experiencia positiva de otros países⁵⁵, somos del criterio de que se dé una amplia publicidad de las mismas. En efecto, la publicidad una vez asumida, necesariamente genera mecanismos que la refuerzan: por lo pronto, cada contendiente está interesado en conocer cómo se financia su rival y atacar las irregularidades en que incurra. Además, el examen crítico por parte de los ciudadanos permite develar los trucos utilizados para violar y disimular las infracciones a los controles sobre el financiamiento. Obliga, asimismo, a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales, y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral democrático.

Resulta saludable, asimismo, la tendencia también presente en varios países de la región de prohibir los aportes provenientes de personas jurídicas, las contribuciones anónimas, así como todo tipo de aportes provenientes del extranjero. Cabe destacar respecto de éstos últimos, la prohibición incluso de aquellos aportes orientados a apoyar las actividades de formación/ capacitación/educación de los partidos, ya que la experiencia demuestra que éstas abren un camino peligroso que obstaculiza el

⁵³ SABATO, Larry J., *Paying for elections. The Campaign Finance Thicket, The Twentieth Century Fund, United States, 1991, pp.22-23*

⁵⁴ ALVAREZ, Angel. "Transparencia del Financiamiento de las campañas políticas y los medios de comunicación en Venezuela: de las palabras a los hechos", en Conferencia *El Financiamiento de las Campañas Electorales. Memoria, op. cit. p. 161*

⁵⁵ Alemania es un buen ejemplo de los efectos positivos que se pueden alcanzar vía la publicidad.

ejercicio de un control adecuado sobre el destino de las contribuciones bajo anonimato⁵⁶. Es de notar, sin embargo, las dificultades que se afrontan para aplicar estas disposiciones en el contexto de la actual globalización o mundialización.⁵⁷

Finalmente y como señalamos, la introducción de prohibiciones (así como de nuevos mecanismos de rendición de cuentas de los partidos), ha estado encaminada en parte a disminuir la influencia del narco-financiamiento en la actividad política. Somos de opinión que a pesar de que el problema del narco-financiamiento requiere de la pronta instauración de métodos efectivos para su control y reducción, dicho aspecto no debe ser el único que obligue a la atención del Estado, de la dirigencia política y de los ciudadanos. En algunos países el interés puesto en esta amenaza ha sido significativamente mayor que el ofrecido a otro tipo de problemas más antiguos y nefastos como el clientelismo, las prebendas, el tráfico de influencias, etc. Tal es el caso de Venezuela, donde según Carlos Subero —reportero de investigación del Diario El Universal—, hasta el momento en dicho país las instituciones y la dirigencia política han levantado la bandera contra la influencia del narcotráfico en las decisiones políticas de la nación (por ejemplo, a través de las reformas a la Ley Antidrogas⁵⁸), mientras que el tema de la influencia de los dineros lícitos, provenientes de personas o grupos que apoyan las campañas de los partidos con el objeto de obtener algún tipo de prebenda, continúan intactos.⁵⁹

VI. EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

En 15 de los 18 países estudiados, el Estado ofrece acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos (Nicaragua, Panamá, Venezuela, Uruguay, Argentina, El Salvador, Brasil, Chile, Bolivia, Colombia, Honduras, México, Paraguay, Guatemala y Perú).

El apoyo del Estado para garantizar un mayor acceso a los medios de comunicación en América Latina ha asumido formas diversas: 1) espacios en los canales de televisión y las frecuencias de radio públicas; 2) espacios en toda la red de radio y televisión, partiendo de que el Estado, como dueño, otorga su explotación a grupos privados; 3) espacios que son adquiridos por el Estado y que se reparten entre las distintas opciones partidarias y 4) una porción del financiamiento público directo de los partidos para fines de propaganda política en los medios.⁶⁰

La modalidad dominante en la región es la que otorga acceso gratuito a los medios de carácter estatal, fundamentalmente la radio y la televisión, seguida por aquella que brinda acceso gratuito a los medios de comunicación privados y públicos. Las otras dos categorías: la de los espacios adquiridos por el Estado y la que ofrece dentro del financiamiento público directo fondos para la propaganda en los medios, son menos comunes.⁶¹

Otra de las tendencias en la región es a otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo México, Brasil y Colombia los únicos países

⁵⁶ En Costa Rica el Tribunal Supremo Electoral ha venido advirtiendo acerca del peligro que entraña esta modalidad y abogando, consecuentemente, en favor de prohibir toda contribución externa aún en los casos que se tratare de financiar actividades de capacitación, por la dificultad existente para evitar que estas contribuciones terminen desviándose hacia otros objetivos.

⁵⁷ NJAIM, Humberto. "El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión sobre la ética de la administración pública", en *Ética y Administración Pública*. Caracas. CLAD. 1997, p. 85. DE LA CALLE, Humberto. "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia", *op. cit.* p. 16-17.

⁵⁸ Se ha producido asimismo una serie de arrestos de líderes políticos y de financistas de las campañas ligados al narcotráfico. Subero, Carlos. *Financiamiento de campañas electorales, el pecado original. Elecciones 98-Financiamiento*. <http://elecciones.eud.com/financia.htm>

⁵⁹ SUBERO, Carlos, "El papel de la Prensa en el tema del Financiamiento de las Campañas Políticas", en la Conferencia *El Financiamiento de las Campañas Electorales*. Memoria, *op. cit.* p. 139.

⁶⁰ RIAL, Juan. *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a (re)construir*. Paper, Lima, Febrero de 1999.

⁶¹ México es uno de los casos donde el total del tiempo que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y canales de televisión se distribuye entre todos los partidos. Además, el Instituto Federal Electoral compra espacios a los medios de comunicación para ser distribuidos entre los partidos.

de la región donde la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente.

A. El método de distribución y las condiciones de elegibilidad para el acceso gratuito a los medios de comunicación

Un tema importante a analizar —al igual que lo hicimos en la sección del financiamiento directo— es el método de distribución de los tiempos, espacios o frecuencias en los medios de comunicación, así como las condiciones de elegibilidad para recibir este tipo de beneficios.

No existe una tendencia uniforme respecto a estos dos aspectos, y en algunos casos ni siquiera se especifica quiénes son los partidos, movimientos o candidatos elegibles o el método de reparto. En la mayor parte de los países el método de distribución es por igual entre los partidos (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú⁶², Nicaragua y Uruguay); o se aplica un método combinado; es decir, se reparte una porción del total de espacios por igual y otra por fuerza parlamentaria o fuerza electoral (México, Brasil, Chile y Colombia⁶³). Aparte de estas dos categorías, existe un caso (Venezuela) donde la distribución se rige por fuerza electoral y representación en el organismo electoral (integrado por representantes de partidos políticos).

A pesar de que en varios países se distribuyen por igual los tiempos, espacios o frecuencias entre los partidos políticos, consideramos que es preciso analizar en dichos casos las condiciones de elegibilidad para la obtención de estos beneficios, con el fin de evitar conclusiones erróneas que aseguren que la distribución por igual es sinónimo de equidad en el acceso a los medios de comunicación social. En los casos en que se contempla la distribución por igual (ya sea del total o de determinada porción de los espacios, tiempos o frecuencias), es necesario plantearse la siguiente pregunta: ¿Quiénes participan de esta distribución igualitaria? O lo que es lo mismo, ¿Distribución por igual, entre quiénes?

En este sentido, hemos encontrado que en algunos casos se trata de una distribución igualitaria con **elegibilidad amplia**: es decir distribución por igual entre todos los partidos (El Salvador y Perú); entre todos los partidos que participen en las elecciones o inscriban candidatos (Argentina, Nicaragua, Chile, Bolivia, Paraguay y Guatemala), o entre los partidos con personería vigente (Colombia).

Por otra parte, se encuentra la distribución por igual con **elegibilidad reducida**: reparto igualitario entre partidos con representación parlamentaria (Uruguay y en cierta forma Brasil⁶⁴) con la cual se ven beneficiados estrictamente los candidatos o partidos que hubieren participado en elecciones anteriores y obtenido algún representante en el parlamento.

El caso de México no puede ubicarse en ninguna de las dos categorías pues aunque una porción de los espacios promocionales adquiridos por el Instituto Federal Electoral es distribuida por igual entre partidos con representación parlamentaria, otro tipo de acceso gratuito a los medios brindado por el Estado beneficia ampliamente a las fuerzas partidarias que no cuentan con escaños parlamentarios, produciéndose con ello un mayor equilibrio.⁶⁵

En síntesis, de los países en los que la legislación establece la distribución por igual, resultan ser más equitativos aquellos en los que rige la modalidad de **elegibilidad amplia**, que aquellos que tienen una distribución por igual fundamentada en la modalidad de **elegibilidad reducida**.

⁶² De acuerdo a la recientemente aprobada Resolución Jefatural No. 075-2000-J/ONPE.

⁶³ En el caso de Colombia, nos referimos a los espacios de carácter permanente, de los cuales un 60% es distribuido de acuerdo con la representación en la Cámara de Representantes y el 40% restante, que si bien no se especifica en la legislación cómo será repartido, según José Sarmiento, asesor del Consejo Nacional Electoral, se asume que éste es distribuido por igual.

⁶⁴ En el caso de Brasil, la mayor parte del total de los espacios gratuitos se distribuye por igual entre los partidos con representación parlamentaria.

⁶⁵ No ha sido posible determinar si Panamá cuenta con elegibilidad amplia o reducida puesto que en la legislación no se especifican claramente las condiciones de elegibilidad para el acceso gratuito a los medios de comunicación.

B. La difícil tarea de garantizar el acceso equitativo a los medios de comunicación

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la información. Por una parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a través de los medios de comunicación sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una “elección informada”.⁶⁶

En la realidad, particularmente el principio de equidad resulta difícil de garantizar. Son varias las causas que obstaculizan el acceso igualitario de las agrupaciones partidarias y sus candidatos a los medios de comunicación. Por una parte, los dueños y administradores de los medios de comunicación frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos (y políticos). Aun en los medios de propiedad colectiva, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, lo que los lleva a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

En América Latina, las facilidades ofrecidas por el Estado para garantizar un mayor acceso a los medios han venido a contrarrestar en mayor o menor grado los efectos y desigualdades señalados. No obstante, cabe señalar que a pesar de la existencia de beneficios estatales en este sentido, aún existen profundas desigualdades provocadas fundamentalmente por:

- El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son los partidos y candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.

- El bajo “rating” que caracteriza por lo general a las televisoras y frecuencias del Estado, que obliga aún a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados. Por ejemplo, en el caso de Perú, el canal estatal (Canal 7) reunía en 1997 únicamente un 5% de la teleaudiencia, frente a los cuatro canales privados que concentraban entre todos el 81% de la teleaudiencia.⁶⁷

- Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, en tanto el cambio acelerado de este tipo de tecnología deja desactualizadas determinadas disposiciones jurídicas que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se produjeron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital produce una mayor nebulosa. El hecho de que la televisión satelital se produzca fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización oportunos en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan las empresas satelitales. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que estén en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos.⁶⁸

- Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda. El caso de El Salvador a este respecto es ilustrativo, pues prácticamente los partidos políticos no hacen uso de los espacios gratuitos en los medios estatales en tanto están desprovistos de apoyo para la producción de sus mensajes.⁶⁹ La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero ya que en una época de marketing político como la actual, es necesaria la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y mercadeo si se quiere en realidad competir para captar la atención de la teleaudiencia.

⁶⁶ Ver al respecto, GOODWIN-GILL, Guy S. *Elecciones libres y justas. Derecho Internacional y práctica*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1994, pp. X-XIV.

⁶⁷ PLANAS, Pedro. *Comunicación política y equidad electoral*, Fondo de Desarrollo Editorial, Universidad de Lima, Lima, 1998, p. 123.

⁶⁸ RIAL, Juan. *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir*. op.cit.

⁶⁹ ULLOA, Félix. (Ex-miembro del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador), *Entrevista*. 25 de noviembre de 1999, San José, Costa Rica

- El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios es en algunos casos parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos. Es común en la región que no se establezcan diferencias entre los editoriales y comentarios y la información ofrecida. Aunque la cobertura de la noticia implica por lo general, y de manera inevitable connotaciones subjetivas...“un medio de comunicación de propiedad privada, al apostar por un candidato o por determinada fuerza política, puede tratar la información y orientar la política de sus noticiarios de manera deliberadamente parcial(...)con evidentes consecuencias sobre el derecho de información de los ciudadanos y sobre la mínima esfera de equidad que requieren unas elecciones libres y justas”.⁷⁰

- Los mensajes y cadenas nacionales emitidos por el gobierno de turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de las políticas de la administración y la finalización e inauguración de obras, pueden generar ventajas en el marco de la campaña electoral a favor del partido oficial y en detrimento de los partidos de oposición.

En síntesis, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos. Pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la “videocracia” y del homo videns⁷¹– por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales. Tal es el caso, por ejemplo, de Argentina, donde los dos candidatos más importantes gastaron durante el último mes de la campaña presidencial de 1999 cerca de 30 millones de dólares en avisos publicitarios en los medios de comunicación, de los cuales gran parte se destinó a la campaña televisada.⁷²

En efecto, los partidos han tenido que incrementar substancialmente sus presupuestos en la medida en que las campañas se han ido transformando cada vez más en espacios televisivos. Ello conduce a que los partidos, presionados por conseguir grandes sumas de dinero incurran en actos ilegales, como lo testimonia el caso de Italia, donde la corrupción comenzó a acrecentarse claramente a partir de fines de los setenta y principios de los ochenta, época que coincidió con el hecho de que las campañas se fueron concentrando más y más en la televisión, mientras que la propiedad de las televisoras se concentró cada vez en menos manos. De ahí la importancia de fortalecer la tendencia actual dirigida a controlar los “disparadores del gasto electoral”, en especial las medidas destinadas a: (i) reducir la duración de las campañas⁷³; (ii) poner límites a los gastos que se puedan hacer en los medios; (iii) facilitar vía recursos públicos un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); (iv) propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales; y (v) tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos.⁷⁴

⁷⁰ PLANAS, Pedro. *Comunicación política y equidad electoral*, op. cit. p. 128.

⁷¹ SARTORI, Giovanni. *El Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, México, D.F., 1999, p.159.

⁷² GRUENBERG, Christian. *Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society*, op.cit.

⁷³ *El objetivo de reducción del tiempo de campaña tropieza, sin embargo, con múltiples dificultades. Están, por una parte, las resistencias que oponen candidatos interesados en posicionar su imagen con suficiente antelación como para lograr ventajas iniciales contra sus adversarios e, incluso, presionar a sus propios partidos. Pero, además, se hace cada vez más arduo diferenciar los periodos electorales de los no electorales debido a las múltiples elecciones que el mismo desarrollo democrático demanda y establece, y porque al periodo electoral propiamente dicho hay que sumarle las campañas internas de las organizaciones políticas, que de internas sólo tienen el nombre pues se desarrollan con toda publicidad y como un elemento más de la campaña externa. Se requiere, por lo tanto, el desarrollo de criterios claros en esta materia por parte de los organismos de control.*

⁷⁴ ZOVATTO, Daniel. “La Financiación de la Política y su Impacto en la Ética de la Administración Pública en Latinoamérica”. op. cit. pág. 20. Una versión corregida de este artículo puede ser consultada en *La Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. N°10. Febrero de 1998. p. 45-82.

VII. MECANISMOS E INSTITUCIONES DE CONTROL EN AMÉRICA LATINA

A. La rendición de cuentas de los partidos políticos

1. Informes y balances

La gran mayoría de los países de estudio (16 de un total de 18) establecen en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Paraguay, Venezuela, Guatemala y Panamá⁷⁵). Los dos únicos países que no cuentan con este tipo de procedimiento son El Salvador y Uruguay.

Si bien la rendición de cuentas se encuentra, en algunos países, vinculada específicamente al financiamiento público, es decir, a responder por el buen manejo y destino de los fondos provenientes del Estado, en América Latina existe una tendencia al establecimiento de procedimientos que comprenden tanto la rendición de cuentas relativa a las subvenciones públicas como a los ingresos de carácter privado y a los movimientos financieros de los partidos realizados sobre la base de tales contribuciones.

Guatemala y Panamá son los países en los que la rendición de cuentas está ligada estrictamente a la financiación pública. En el primer caso, los partidos están obligados a rendir cuentas fundamentalmente acerca de los gastos y destino de los fondos estatales. En el segundo, los partidos deben justificar los gastos electorales con el fin de tener derecho a la subvención estatal post-electoral. Los países restantes deben hacer públicos o someter a consideración del órgano de control los movimientos financieros realizados a partir de los fondos públicos y privados.

Las modalidades de rendición de cuentas son diversas. Van desde comprobaciones de gastos (Costa Rica); contabilidad de ingresos y egresos firmada por contadores colegiados o no (Honduras, Venezuela, Brasil, Argentina, Ecuador, Costa Rica); balances financieros; registros contables de ingresos, bienes y/o especies; (Bolivia, Paraguay); libros de ingresos y egresos, de Inventarios y de Balance (Chile); informes públicos de ingresos y egresos (Colombia); informes del origen, monto y empleo de toda modalidad de financiamiento (México); estados de patrimonio y cuentas de ingresos y egresos certificados por contador colegiado (Honduras y Venezuela); lista de donaciones privadas (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Paraguay); y balances y estados de resultados auditados por firma calificada, según Reglamento de Contratación de Firmas de Auditoría Independiente (Bolivia).

En todos los casos, la tarea de la rendición de cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos o donantes en este procedimiento. Únicamente en dos países se especifica la rendición de cuentas directa de los donantes (Bolivia y Colombia). En el caso de Bolivia, se establece que las donaciones realizadas por empresas privadas nacionales deben constar en la contabilidad de la propia empresa. Finalmente, en el caso de Colombia, las donaciones efectuadas por personas jurídicas deben contar con una autorización de la mitad + 1 de los miembros de la Junta Directiva, Junta de Socios o de Accionistas, dejando constancia de ello en el acta respectiva.

Además, en muy pocos países se contempla la rendición de cuentas por parte del candidato. En Colombia y Honduras, por ejemplo, la legislación se refiere a la rendición de cuentas de los candidatos de los partidos (en el primer país) y los candidatos independientes (en el segundo país). En el caso de Brasil, el procedimiento de rendición de cuentas se dirige a los candidatos de los partidos políticos que compiten por cargos del Ejecutivo, del Senado Federal y de diputados generales, estatales o distritales. No obstante dicha rendición ha de ser realizada por ante los comités financieros de los mismos partidos

⁷⁵ El caso de Panamá no ha sido incluido en la categoría anterior puesto que en este país los partidos deben rendir exclusivamente cuentas de sus gastos.

y no a órganos de control externos, mediante la presentación de extractos de sus cuentas bancarias y relaciones de cheques.

La rendición de cuentas es una de las armas más efectivas para controlar los movimientos financieros de los partidos y candidatos y para evitar –o al menor reducir– los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia de dineros ilícitos. No obstante, el “disclosure” muchas veces genera grandes cantidades de información que ni los órganos de control, los medios de comunicación, o los votantes son capaces de asimilar en el corto plazo. Larry Sábato –evocando al politólogo David Adamy– al referirse a los mecanismos de rendición de cuentas en Estados Unidos señala: “...las leyes que exigen revelar cuentas generan más información de la que puede ser manejada por los medios de comunicación o los electores. El volumen de los informes financieros recopilados en la Comisión Federal de Elecciones está generando una creciente presión”⁷⁶

Como señalamos anteriormente, en América Latina no es muy común que los funcionarios electos (o que hayan ya asumido el cargo) sean efectivamente sancionados o removidos de su puesto en caso de que la información obtenida mediante la rendición de cuentas demuestre algún tipo de transgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y de las campañas. Además del volumen de información que pueda generar la rendición de cuentas, en todos los países de la región, los procedimientos de este tipo se llevan a cabo una vez realizadas las elecciones. Lo anterior hace imposible la detección de operaciones irregulares que puedan ser sancionadas no sólo judicialmente sino a través del voto popular.⁷⁷

2. Publicidad

El control del financiamiento de los partidos en la región se reduce por lo general a la fiscalización realizada por las instituciones del Estado. En la mayor parte de los países, los ciudadanos tienen poco conocimiento de la procedencia de las contribuciones otorgadas a los partidos y de la forma en que las fuerzas políticas manejan sus fondos.

Si bien en América Latina existe una tendencia hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, ésta es aún incipiente. En 8 de los 18 países de estudio existe algún tipo de disposición al respecto (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México y Perú). No obstante, la publicación se limita en la mayoría de los casos a boletines, gacetas o diarios oficiales, que recibe y lee una mínima parte de los ciudadanos.

La publicación en los diarios oficiales no produce mayores efectos en términos de control dado que la información de los ingresos y gastos de los partidos no llega todavía a la gran mayoría. Por lo tanto, se impone en la región la necesidad de buscar nuevos mecanismos para que los partidos y candidatos hagan públicos y transparentes sus movimientos financieros, la forma en que administran sus recursos y el origen de los fondos con que los partidos y candidatos financian sus actividades. Informar a la población acerca de quiénes contribuyen con la causa electoral o permanente de los partidos, resulta trascendental para verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la sinceridad de la postura de los partidos en relación con determinados temas. Sólo con este tipo de información, los electores estarán en capacidad de emitir un “voto informado”⁷⁸. Ese es en síntesis el principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación: “...posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público, o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que utilicen sus recursos sin generar controversias. El ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de mal manejo financiero”.⁷⁹

⁷⁶ SABATO, Larry J. *Paying for elections, The Campaign Finance Thicket*, op.cit. p.61.

⁷⁷ Ver a este respecto: FERREIRA, Delia, “El control del financiamiento de la política”, en *Escenarios Alternativos*, No 4. Invierno, 1998, p 77.

⁷⁸ FERREIRA, Delia. “El control del financiamiento de la política”, op.cit., p 73.

⁷⁹ NASSMACHER, Karl-Heinz. “Comparing party and campaign finance in Western democracies”, op.cit. p. 258

B. Órganos de Control

En general, la legislación electoral de todos los países de la región establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. En la mayor parte de los casos (15) la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos recae sobre los órganos electorales (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). En una segunda categoría, se ubican los países en los que se asigna esta tarea a la Contraloría de la República (Nicaragua y El Salvador⁸⁰). En una tercera categoría tanto la institución electoral como la Contraloría General de la República se responsabiliza por dicha labor (Costa Rica). Finalmente, el caso de Argentina, que no puede ubicarse en las clasificaciones anteriores, en tanto la tarea de supervisión es llevada a cabo por los Jueces Federales con Competencia Electoral.

Asimismo, en algunos de los países estudiados existen instancias de control a lo interno de los partidos políticos. De los 18 países, 10 cuentan con esta modalidad de control, cuyas tareas difieren entre unos y otros pero al fin y al cabo se involucran en los procedimientos de fiscalización o rendición de cuentas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela). Las funciones de estas instancias van desde la administración de los recursos partidarios, el control del manejo de las cuentas, la aprobación de los balances o contabilidades partidarias, la auditoría interna y hasta la rendición de cuentas o presentación de informes a los órganos de control externos.

Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiación política. Por ello apoyamos la tendencia prevaleciente en la región de adjudicar esta responsabilidad a órganos electorales. Sin embargo vale la pena hacer una advertencia. En primer lugar, la importancia de fortalecer las competencias y los recursos –económicos, técnicos, humanos– de estos órganos, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que sus capacidades para investigar el origen y destino de los recursos financieros de las organizaciones políticas. En segundo lugar, la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control en aquellos países donde la integración de los organismos electorales esté excesivamente partidizada como ocurre en Colombia, y se ha intentado corregir en Venezuela mediante la nueva ley electoral de finales de 1997, ya que como la experiencia lo ha demostrado en estos casos, la labor de supervisión puede ser altamente ineficaz.⁸¹

Otra tendencia vigente en un considerable número de países de la región es el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de supervisión, con el objetivo de lograr un control idóneo tanto de los ingresos financieros como del uso de estos recursos por parte de los partidos. A título de ejemplo, queremos destacar las principales medidas adoptadas por la reforma mexicana de 1996, a saber: (i) hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural; (ii) regular la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos.; (iii) establecer la obligatoriedad de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros, con todo el rigor técnico que ello exige y no limitarlas a simples exámenes superficiales y complacientes como suele ocurrir en un considerable número de países. Según José Woldenberg, la autoridad electoral debe poner mayor énfasis en la fiscalización de los gastos sin menospreciar tampoco la búsqueda de fórmulas apropiadas para supervisar los ingresos partidarios. Y es que la autoridad electoral generalmente tiene al alcance mayores mecanismos para seguir el rastro de los gastos (en radio, televisión, prensa, propaganda diversa). Es precisamente a través de la fiscalización de

⁸⁰ En El Salvador la legislación asigna a la Corte de Cuentas la revisión de la liquidación de cuentas de los partidos, en la práctica la tarea es efectuada por el Ministerio de Hacienda.

⁸¹ Tras la Asamblea Constituyente de diciembre de 1999, se crea el Poder Electoral (que actualmente está bajo el control del frente partidista gubernamental "Polo Patriótico"). Aún no se ha dictado legislación que implemente lo anterior ni el mandato sobre la disposición final del encabezamiento del artículo 66 de la Constitución que estipula que no se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos del Estado. Además, cabe señalar que el sistema de financiamiento público (en todas sus formas) ha sido desmantelado. NJAIM, Humberto, Entrevista, Febrero 2000, Caracas, Venezuela.

gastos que se ha podido conocer el porcentaje de las inversiones partidarias en los medios de comunicación en cada campaña electoral. Por medio de esta fiscalización se sabe que mientras en 1994 los partidos canalizaron el 25 % de sus finanzas al pago de espacios en los medios de comunicación; en 1997 este porcentaje representó un 50% del total de sus fondos. Además, para las elecciones del 2000, el IFE realiza un monitoreo de radio y televisión a escala nacional, con el objeto de contabilizar el tiempo que cada partido ha comprado en las diferentes cadenas. Paralelamente, los concesionarios –a través de los partidos– están obligados a proporcionar las facturas que les expiden a cada partido para poder así contrastar la información. Todo lo anterior permite conocer con más detalle el gasto en que se incurre y tener una cifra aproximada de las cantidades reales invertidas en el marco de la campaña.⁸² Finalmente importa destacar que para el logro de estos objetivos es importante contribuir a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme, por lo que cabe señalar en este sentido, como ejemplos valiosos, los lineamientos del IFE a los partidos mexicanos o los de la Comisión Electoral Estatal de Puerto Rico para las organizaciones partidistas de este último país.

Otras reformas actualmente en proceso de discusión incluyen modificaciones adicionales a las arriba señaladas, pero siempre dentro de la tendencia de fortalecer los mecanismos de fiscalización. En este sentido cabe mencionar las siguientes: (i) la conveniencia de lograr homogeneizar los procesos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes; (ii) hacer de las auditorías un ejercicio permanente y no coyuntural, ya que lo conveniente es que las mismas ayuden a evitar problemas y no se limiten tan sólo a constatar hechos ilícitos que ya han tenido lugar. Deben ser, en la medida de lo posible, intervenciones preventivas y no simples autopsias de lo ilícito; (iii) dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías así como a los informes presentados por los partidos, los cuales deben quedar disponibles para ser consultados por los propios partidos, por los medios de comunicación, por la ciudadanía, etc. En este sentido, algunos expertos proponen que los informes de los partidos sean auditados y dados a conocer antes de las elecciones y no como hasta ahora varios meses después, cuando su incidencia, en caso de violaciones a la ley electoral, queda muy limitada por el paso del tiempo; (iv) mejorar la calidad de los registros de aportantes, haciéndolos más claros; y (v) establecer al interior de los partidos los “Consejos de Control Etico”, el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del “Mandatario Unico Financiero” responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido.⁸³

Una última tendencia a destacar que viene cobrando fuerza en un buen número de nuestros países, es la que va dirigida a endurecer el régimen de sanciones en caso de violación a la ley electoral. En efecto, sin un sistema fuerte de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también sanciones que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales quedarían convertidas en un conjunto de buenos propósitos. De ahí la importancia de introducir la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como los respectivos procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo. Favorecemos así una estrategia mixta en esta materia (mezcla de “zanahoria y garrote”), con el fin de combinar, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos a la normativa electoral pero por el otro, complementado con un riguroso régimen de sanciones en caso de irrespeto a la legislación electoral.⁸⁴

⁸² WOLDENBERG, José. *Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Entrevista, 23 de marzo 2000, México D.F., México.*

⁸³ DE LA CALLE, Humberto. “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia”, *op. cit.* pág. 16-17.

⁸⁴ *Sugerimos así en relación con este punto, y siguiendo la tendencia del Derecho Electoral Comparado, endurecer las sanciones, incorporando, por un lado, aquellas que impongan la inelegibilidad por un tiempo determinado del candidato infractor o incluso la anulación de la elección o revocatoria del cargo si éste ya hubiera resultado electo, en caso de comprobarse la infracción, y, por el otro, nuevos tipos penales en esta materia. Ver en este sentido los proyectos de reforma de Guatemala y Colombia entre otros. Ver asimismo el régimen de sanciones en Francia. En el caso de Venezuela, se prevé de dos a tres años de prisión al candidato que reciba contribuciones anónimas y si el dinero proviene de la comisión de delitos las penas se elevan al doble.*

VIII. EL RÉGIMEN DE SANCIONES EN AMÉRICA LATINA

La mayoría de los países estudiados (13 de 18) cuenta con un régimen de sanciones aplicables a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales. No obstante, y como señalamos con anterioridad, el establecimiento formal de las sanciones no ha ido acompañado de una verdadera aplicación de las mismas. Entre las razones de esta falta de aplicación de las penas podemos citar la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, la falta de independencia de determinados órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones.

El análisis de las sanciones estipuladas en los países de la región, muestra la existencia de dos categorías de sanciones predominantes. Por una parte, las sanciones pecuniarias o multas, y por otra – aunque en menor medida– penas tales como la eliminación del registro partidario y la reducción o suspensión de los fondos estatales.

En muy pocos casos se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos que se les compruebe haber transgredido las disposiciones sobre esta materia (sólo Nicaragua). Aun menos frecuente es el caso de sanciones tales como la remoción de los funcionarios electos una vez hayan asumido el poder (revocatoria de mandato).

Existen a la fecha 5 países que no prevén sanciones por transgresión a las disposiciones legales relacionadas con el tema del financiamiento. Entre ellos, República Dominicana, Panamá y Uruguay no estipulan sanción alguna a las violaciones de este tipo. Los otros dos países de esta categoría, son Guatemala y Perú, los cuales prácticamente no contemplan penas, salvo el establecimiento de sanciones dirigidas particularmente, en el primer caso, a los medios de comunicación que cobran a los partidos políticos tarifas diferentes a las comerciales; o en el segundo caso, contra los funcionarios o servidores públicos que destinen fondos públicos a los partidos políticos.

Como mencionamos con anterioridad, se evidencia en la región una tendencia a la introducción dentro del régimen de sanciones de medidas más rigurosas contra los infractores de la ley electoral o de partidos, como es la privación de libertad en diversos grados. De los 13 países que prevén algún tipo de sanción vinculada al financiamiento de la política, 5 de ellos estipulan la privación de libertad dentro de sus regulaciones (Costa Rica, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela). No obstante, aunque compartimos la idea del endurecimiento de las penas, especialmente a través de la introducción de sanciones de tipo penal, resulta imperativo el fortalecimiento de las instancias encargadas de hacerlas valer, de lo contrario la impunidad de aquellos que reciben u otorgan dinero para las campañas al margen de la ley seguirá siendo una amenaza a la transparencia y la equidad que deben garantizarse en todo proceso electoral democrático.

Una observación final en torno al tema de las sanciones es que en América Latina las penas han sido introducidas fundamentalmente para ser aplicadas a los partidos políticos (responsables legales, tesoreros, etc.). Aunque existe actualmente una tendencia a la definición de sanciones aplicables a los candidatos y/o a los contribuyentes (Argentina, México, Nicaragua, Ecuador, Venezuela, Brasil, Paraguay, Colombia, Costa Rica y Honduras), queda mucho por hacer en el resto de la región. Esta tarea de incrementar la responsabilidad de los candidatos y donantes ante la ley es de capital importancia, sobre todo si tomamos en cuenta que gran parte de las contribuciones privadas van destinadas directamente a los candidatos o a sus más cercanos colaboradores, sin ser muchas veces reportadas a las tesorerías u órganos de control de la estructura partidaria.

IX. CONCLUSIÓN PROPOSITIVA

Lo analizado hasta aquí evidencia claramente que el problema de la financiación política es una realidad compleja e innegable, y que no existen soluciones mágicas a las cuales recurrir. De ahí,

precisamente, la importancia de que todo intento de reforma electoral en materia de financiación tenga brújula para no perder su norte.

En efecto, la premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aún mayor fuerza en el ámbito de la financiación por dos razones principales. Una, la estrecha vinculación del tema tanto con las características específicas del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular. Dos, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes. Así, por ejemplo, mientras en los países escandinavos la publicación de los gastos electorales y de las fuentes de financiamiento son percibidas como una violación al principio fundamental del secreto de voto, en otros países (Alemania y Canadá), por el contrario, son vistos como una garantía de la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar debidamente informada.⁸⁵ O bien, el caso de México, donde hasta 1996 la ley electoral permitía un determinado porcentaje de contribuciones anónimas, en parte debido a que los partidos de oposición al PRI (particularmente el PAN) abogaban en favor de las contribuciones anónimas con el fin de evitar eventuales represalias en contra de sus contribuyentes.

Otras tres consideraciones son pertinentes en relación con este tema. La primera de ellas radica en destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por el esfuerzo reformador y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas como de los efectos no deseados o perversos, evitando caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda pasa por la necesidad de insistir en que toda reforma al sistema de financiación no sea analizada de manera aislada sino como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto. Ello así, por cuanto sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. Como bien expresa Giovanni Sartori “Más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) la que genera democracia”.⁸⁶ La tercera y última consideración consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo enseña: un tema condenado a la sucesión de distintas formas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 40 años, se le denomina la “legislación interminable”.⁸⁷

Por otro lado, toda reforma en torno a este tema debe tener como norte el logro de mayores y mejores niveles de transparencia tanto en materia de ingresos como de gastos de los partidos. En efecto, el tema de la transparencia y la publicidad son aspectos claves en la lucha contra la corrupción política. En principio esta demanda pareciera deseable preferiblemente para las grandes contribuciones pero no para las pequeñas, ello así, por cuanto a mayor nivel de contribución mayor riesgo de dependencia y mayor peligro de corrupción; de ahí la necesidad de una mayor transparencia y publicidad. Esta demanda de transparencia debe concebirse, más que como un valor democrático en sí mismo, como un instrumento dirigido a evitar influencias indebidas del dinero en la política que puedan llevar a la corrupción.

Si bien deseable, empero, cabe preguntarse cuán realista es esta demanda de transparencia en materia de financiamiento político. En principio pudiera parecer poco, dada la enorme complejidad que

⁸⁵ GONZALEZ ROURA, Felipe; NOHLEN, Dieter; y ZOVATTO, Daniel. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*, op.cit. p. 36.

⁸⁶ BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La reforma electoral de 1997: una descripción general. Capítulo 3. Las Nuevas Condiciones de la Competencia.*, Fondo de Cultura Económica, D.F. México, pp. 103-124.

⁸⁷ GONZALEZ-VARAS, Santiago. *La financiación de los partidos políticos*, op. cit. p. 203

encierra. Un primer ejemplo de esta complejidad lo constituye la dificultad de poder probar aquellas contribuciones ilícitas (sea en dinero, en bienes o en servicios) que provienen de personas, incluidos ciertos funcionarios públicos, o bien, de empresas vinculadas al Estado. La ilegalidad en estos casos se produce como consecuencia del abuso en el ejercicio de un cargo o mandato público para fines personales o de un partido, con el objetivo de aprovechar su situación para recaudar fondos o bien al poner a disposición de su partido o candidato medios y/o bienes estatales en especial durante las campañas electorales. Como bien apunta Angel Alvarez refiriéndose al caso venezolano “como ha sido sistemáticamente debatido y denunciado en el país, el sector público central y descentralizado es y ha sido históricamente una fuente permanente de financiamiento ilegal de los partidos, de los candidatos, e incluso de los gastos personales de los dirigentes partidistas”.⁸⁸

Por su parte, otras medidas tales como exigir que si un diputado recibe dinero deba declararlo, ayudan en principio a ejercer un mayor control. Sin embargo, el problema es que terceros no participantes en la contienda electoral puedan hacer campaña en favor de temas muy cercanos a ciertos candidatos o partidos sin darle dinero directamente a éstos, pero sí beneficiándoles mediante un apoyo indirecto. Otra manera de brindar apoyo indirecto consiste en darle dinero a las fundaciones de los partidos. Y aquí es donde el tema se complica ya que si bien es posible limitar estos mecanismos o vías indirectas de financiamiento que impiden una total transparencia de las fuentes de dinero que ingresan a la política, lo que podría constituir una violación del derecho a la libertad de expresión.

Por lo tanto el dilema es obvio. Si la ley quiere ser efectiva en materia de transparencia debiera ser de carácter muy general y poder ser aplicada a todos y no únicamente a los partidos políticos o a los candidatos, ya que de lo contrario como se ha dicho, existen caminos alternos e indirectos para escapar al control. De ahí la importancia de no limitarse a pensar únicamente en mecanismos jurídicos o caer en el problema de la sobre-regulación, que dificulta la comprensión de las normas y favorece más bien la impunidad. No será sólo mediante regulaciones como podrá erradicarse la desviación patológica del financiamiento y sus nefastas consecuencias para la ética en la administración pública, sin perjuicio de reconocer que un mejor marco legal puede traer consecuencias positivas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En efecto, el fortalecimiento de los mecanismos regulatorios y de la capacidad de los órganos de supervisión y fiscalización, si bien fundamental, sólo abarca una parte del problema, ya que muchas veces el financiamiento y los compromisos no llegan a los partidos quedando más bien a nivel del candidato y de un reducido número de sus colaboradores más cercanos. Esta observación cobra una importancia especial en el caso de Latinoamérica donde la contienda política suele basarse más en las personalidades de los candidatos que en la de los partidos, particularmente ahora con la crisis de imagen y credibilidad que vienen sufriendo las organizaciones partidistas y el surgimiento de liderazgos regionales en virtud del proceso de descentralización, todo lo cual suele traer como resultado que las transacciones entre donante y beneficiario adquieran un carácter aún más secreto. De ahí que muchas veces los principales dirigentes o miembros del partido no estén enterados de las contribuciones privadas (muchas de ellas de dudoso origen y de elevado monto) sino tan sólo el candidato y su entorno, conformado muchas veces por contribuyentes privados y/o personas extrañas al partido.

La instauración de un sistema de financiamiento transparente y sujeto a control debe responder a las particularidades y necesidades propias de cada país y fundamentarse en una estrategia global, holística y articulada. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos, con un fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control, y la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación comprometidos con el control y la sanción de los abusos. Como se señaló, en los países de América Latina se ha emprendido recientemente el proceso de regulación de la financiación de la política, no obstante, la capacidad institucional de los entes responsables de hacer cumplir las normas, así como el involucramiento de la ciudadanía y de los medios

⁸⁸ ALVAREZ, A. E. “Los partidos políticos, su financiación y la democracia” en *La reforma de los Partidos Políticos. Financiamiento y Democracia*, Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 1995.

de comunicación es todavía incipiente. Como bien expresa De la Calle “...no basta con recorrer el camino de las reformas legales. Hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública involucrada en el tema de la financiación política”.⁸⁹ En efecto, en la mayoría de los países de nuestra región hasta fecha muy reciente, el contexto cultural en relación con la legislación sobre control financiero de las campañas electorales era bastante permisivo, como consecuencia de la poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la ley electoral en este ámbito.

Esta situación ha comenzado a cambiar, producto del creciente hartazgo de la gente con los escándalos de corrupción política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta de parte de la opinión pública, la cual demanda mayor transparencia y “accountability” en relación con este tema. Lo anterior debe ser aprovechado para sensibilizar a la opinión pública, a los medios de comunicación masiva, a las ONG (watch dogs), etc., en relación con el importante rol que éstos están llamados a jugar no sólo en la tarea de seguimiento de cuánto se gasta, cómo se gasta, quién lo financia, etc., sino además en la vigilancia sobre quiénes y bajo qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado.

Por ello creemos que toda propuesta de reforma en materia de financiación política debiera girar, entre otros, en torno a los siguientes cinco objetivos centrales, a saber: (i) reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas⁹⁰, fijar topes a los gastos e imponer límites a las contribuciones individuales); (ii) mejorar el uso del dinero invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y no simplemente derrochándolo en propaganda y en campañas negativas; (iii) poner coto o al menos disminuir al máximo posible los actuales niveles de tráfico de influencia y corrupción política; (iv) fortalecer la publicidad y transparencia tanto del origen como del uso del dinero; y (v) promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo a los medios de comunicación.

Pero, obviamente, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos, para dejar de lado, de una vez por todas, el modelo de “políticos de negocio”. De ahí, precisamente, la importancia de que se imponga la obligación de rendir cuentas a los funcionarios electos, por cuanto creemos que es este un instrumento de la mayor importancia no sólo para combatir la corrupción, sino, además, para ejercer un mayor control – institucional, interpartidario y de la opinión pública– sobre los funcionarios electos y los políticos.

En efecto, el establecimiento de una legislación que posibilite conocer la situación patrimonial de éstos mediante la presentación de declaraciones juradas públicas de su patrimonio, las cuales, en caso de resultar electo, deberían ser auditadas por contador público certificado, es una herramienta valiosa y útil en la lucha contra la corrupción. Durante su período de ejercicio, el funcionario electo debería asimismo presentar informes anuales auditados y, a la salida de su cargo, una declaración final igualmente auditada. Una medida de esta naturaleza tendría como fin permitir que la opinión pública tenga pleno conocimiento del patrimonio y estilo de vida de los políticos antes de asumir el cargo, durante el período que lo ejercen, y luego de dejar el mismo, con el objeto de evitar el enriquecimiento ilícito.

En suma, nuestra época demanda un reaceramiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo vital para la salud y el futuro de la democracia en la región, la financiación de la política juega un papel central. O hacemos algo, rápido y en la dirección correcta o de lo contrario la democracia dejará de ser “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” para convertirse en “el gobierno del dinero, por el dinero, y para el dinero”.

⁸⁹ DE LA CALLE, Humberto. “Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. El caso colombiano”. *op. cit.* p. 25.

⁹⁰ Vale la pena mencionar que uno de los efectos “perversos” que el acortamiento de las campañas puede generar es que los candidatos pueden ver reducidas las oportunidades para visitar las diversas áreas del país en este período, lo cual puede incidir en un aumento de los gastos para difundir su mensaje en todo el territorio posiblemente a través de una mayor inversión en los medios de comunicación.

WOLDENBERG, José. *Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Entrevista, 23 de marzo 2000, México D.F.; México.*

El financiamiento de los partidos políticos y los mecanismos de control

Dr. Félix Ulloa

I.- Introducción

Inicio este trabajo con dos advertencias. La primera de orden metodológico, puesto que el tema que se me pidió desarrollar se denomina “Financiamiento Público y Financiamiento Privado de los Partidos Políticos: mecanismos de control”. Sin embargo, por considerarlo apropiado, he preferido introducir este material que forma parte de una investigación mas amplia que estoy realizando, con lo cual lo que se puede perder en profundidad espero lo ganemos en extensión e información general y, que ésta, sea de alguna utilidad para los propósitos de este evento.

La segunda, se refiere a las limitaciones propias de esta materia, por que a pesar de los esfuerzos realizados por distintos organismos internacionales y las incipientes adecuaciones en la legislación de varios de nuestros países, aun no se percibe en la mayoría de ellos, la importancia de regular integralmente -y sobretodo aplicar las regulaciones- en este campo. Esto obliga ha enfrentar un panorama inhóspito, en el cual vacíos como la financiación extranjera, la falta de transparencia y la ausencia de límites en las contribuciones, junto a la influencia de intereses corporativos, la narcofinanciación y la corrupción estatal, siguen ensombreciendo el ambiente político, con la consecuente dificultad para obtener la información requerida.

Habrá que advertir también que cuando hablamos de financiamiento de los partidos políticos, nos referimos tanto al público como al privado, a los gastos de campaña como a los de carácter permanente. En otras palabras a los ingresos y egresos que en cualquiera de esos conceptos efectúen los partidos.

Jose Woldemberg, nos da una visión comparada y destaca la importancia del tema en los siguientes términos: *“La decisión estratégica de fortalecer a los partidos ha sido uno de los rasgos más definitorios del llamado “derecho de los partidos”, Francia asumió una medida pionera, excepcional, en 1946, al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional. Fue en Argentina en 1955, y luego Puerto Rico en 1957, donde se ensayaron formas de asignación de recursos públicos directamente a los partidos. Alemania optaría por ese modelo en 1959, Suecia en 1965, Finlandia en 1967, Dinamarca en 1969, Noruega en 1970, Israel en 1973, Italia, Canadá y Estados Unidos en 1974, Austria y Japón en 1975, España en 1977 y finalmente, Francia en 1988.*

Lo más importante del estudio comparado es que permite captar la evolución del tema, o si se quiere su creciente complejidad. El asunto del financiamiento ha adquirido ya “vida propia” y se ha convertido en una discusión nacional e internacional cada vez más sofisticada y cada vez más determinante de la calidad de la vida política de los países”⁹¹

El enfoque de este trabajo tiene como premisa básica, -en cuanto al establecimiento del financiamiento público y a la regulación del financiamiento privado- la búsqueda de la mayor equidad posible y la publicidad de las contribuciones, como condición de transparencia en la contienda electoral.

II Principios, características y formas del financiamiento

1.- El principio de equidad

El ejercicio de la política no ha sido siempre equitativo. La historia está escrita con suficientes ejemplos de desigualdades y desequilibrios -desde la justificación de la esclavitud por Aristóteles hasta

⁹¹ WOLDEMBERG K., Jose. Conferencia Magistral. Instituto Federal Electoral. México, Junio 2001.

el voto censatario en los tiempos modernos- como para volver sobre ellos. En la actualidad, su ejercicio significa la lucha por mantener vigentes los intereses de las elites, frente a las crecientes demandas de los sectores mayoritarios.

En los modelos de democracias representativas, esa confrontación se realiza a través de múltiples formas, aunque la más típica la identificamos con la búsqueda de la representación para ocupar los puestos claves en el estado y desde ahí orientar los modelos socioeconómicos, políticos y culturales que seguirán el rumbo impuesto por quienes ocupen esas posiciones. Para obtener tales cuotas de representación, es necesario participar en las contiendas electorales, que son el mecanismo habilitado por los sistemas democráticos, a efecto de alcanzar aquellos niveles de apoyo popular y delegación de soberanía, que efectúa el pueblo en esos procesos. El medio idóneo para representar los intereses de los distintos sectores, sean mayoritarios o de las elites, han sido los partidos políticos.

Mediante estas instituciones, las clases, las fracciones de clase, los grupos y estamentos sociales, exponen ante el pueblo sus programas y plataformas de trabajo, demandando el apoyo mediante el sufragio, para sus candidatos y programas.

Tradicionalmente, los partidos que representan los intereses de los grupos económicamente poderosos en la sociedad, son los que han logrado mayor éxito en sus campañas, dado los abundantes recursos financieros, humanos y materiales que pueden poner a su servicio. Esto ha generado un círculo vicioso por cuanto al llegar estos grupos al poder, lo ejercen de tal manera que sus intereses estén protegidos, para lo cual reproducen las formas de organización administrativa, legal, económica, política, social, cultural, etc., dentro de la sociedad, impidiendo el acceso de otras fuerzas que propugnan por el cambio y la representación de otros intereses.

Ha sido una batalla constante, que poco a poco gana terreno en las sociedades democráticas, el pretender establecer ciertas condiciones de equidad en la contienda electoral, a fin de impedir que por el uso de recursos ilimitados de un sector, el partido (o los partidos) que representa sus intereses, aplaste a los otros partidos políticos representantes de intereses de sectores económicamente débiles, pero no por ello menos representativos dentro de la sociedad.

Una de esas formas, que ha permitido mayor equidad en la contienda electoral, ha sido el dotar por parte del estado, de recursos financieros directa o indirectamente, a los partidos políticos. Igual propósito tiene el regular el aporte de los individuos, grupos y entidades privadas, sea limitando sus aportaciones, prohibiendo algunas de ellas o publicitando sus nombres y monto de las contribuciones.

Sin embargo, no todo el mundo está de acuerdo en utilizar como herramienta para promover la equidad, el financiamiento del estado a los partidos políticos o la regulación del financiamiento privado. De difundir este punto de vista se encarga David Mason, comisionado de la Comisión Federal Electoral (FEC por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, cuando afirma: *“No estoy de acuerdo con que las reglas para el financiamiento de las campañas deberían utilizarse para fortalecer las posiciones de los partidos políticos pequeños y de aquellos candidatos con menor apoyo popular, o para equilibrar la influencia política entre diversos sectores e intereses dentro de la sociedad. Desde mi perspectiva tales objetivos lo que hacen es poner el dedo pulgar del gobierno en los parámetros electorales, que al final termina frustrando más que promoviendo, el genuino espíritu de autogobierno de los ciudadanos”*⁹² (Mason 102, 2001).

Pero a esta visión propia de los norteamericanos que siempre quieren mantener al estado lo más lejos posible de sus asuntos, se oponen otros puntos de vista, como la visión europea, en la cual el principio de equidad surge como uno de los principales argumentos para la financiación de los partidos. Ello lo confirma Ruud Koole, a la vez que explica la permanente diferencia entre los ingleses y la visión continental, *“El énfasis anglosajón en “la libertad de expresión” en el financiamiento político es difícil*

⁹² MASON, David. *“I disagree, that campaign financing rules should be used to enhance the position of smaller political parties and of less popular candidates or to seek to equalize political influence among various interests or sectors of society. In my view such aims amount to putting the thumb of government on the election scales and end up frustrating rather than promoting genuine citizen self-government”*. Seminario Internacional sobre “Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

de conciliar con el énfasis que se pone en la Europa continental en el principio de igualdad de oportunidades.” (Kooole 69-70, 2001)⁹³

Igual conclusión podemos obtener de Giorgio Lombardi cuando al explicar la Ley 51/93 de Italia, afirma que ésta: “Permitió una distribución de financiamiento público entre los candidatos para los gastos de la campaña electoral y estableció también un límite de los gastos de cada candidato para asegurar la paridad en la competencia electoral.” (Lombardi 549, 1999)⁹⁴

Los canadienses tampoco se quedan a la zaga en esta materia, su concepción del estado benefactor en campo social, parece llevarlos también a la conclusión de que su sistema electoral debe basarse en materia de financiamiento, en tres principios básicos como los denomina Jean-Pierre Kingsley: equidad, participación y transparencia. Sobre el principio de equidad nos dice que lo conciben como: “La imposición de límites al gasto electoral, de modo que ningún candidato, partido o tercera parte pueda usar el dinero para derrotar injustamente a sus oponentes” (Kingsley, Jean Pierre, 2001)⁹⁵

Una dimensión ética de este tema la encontramos tanto en el decálogo propuesto por el jurista colombiano Humberto de la Calle en lo que él llama un resumen axiológico del tratamiento del tema Dinero y Contienda Política, cuando en su segundo mandamiento establece “La ayuda estatal será aplicada de manera que cree mayor equidad en la contienda política”. Mas adelante el Decano de la Facultad de Leyes de la Universidad de Dakar, Senegal, también haciendo su enfoque desde la perspectiva del deber ser, nos apunta: “El aspecto moral concierne a la justicia democrática, que debe reducir las inequidades de los actores electorales ante el sufragio universal. Hay partidos mejor dotados que otros en razón de tener una militancia más amplia y que aportan con regularidad o porque ocupan algunos puestos en el aparato del estado que les permiten disponer de los recursos políticos, materiales o inmateriales. Al asignar recursos públicos a los partidos que están en la oposición o al prohibir a los partidos que están en el poder la utilización de los bienes públicos para fines partidistas, el financiamiento público contribuye a disminuir la inequidad y a una mayor justicia en la búsqueda del voto de los ciudadanos”. Aunque con mayor énfasis deja clara su posición al afirmar: “Por ello, se debe poner en funcionamiento un mecanismo de financiamiento de los partidos políticos, que permita una mayor efectividad del principio de igualdad entre los actores políticos frente al sufragio universal”. (Mbodj 40, 2001)⁹⁶

2.- El principio de publicidad

Se puede considerar que este principio está más orientado hacia el control de los aportes privados, ya que cuando se hacen públicas las fuentes y los montos de esas aportaciones, se asume una responsabilidad social y política tanto por quienes realizan las donaciones, como por las instituciones receptoras de tales aportes.

⁹³ KOOLE, Ruud. “The Anglo-Saxon emphasis on ‘freedom of speech’ in political finance is difficult to reconcile with the more continental European stressing of the principle of equality of opportunities.” Seminario Internacional sobre “Dinero y Contienda Política-Electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas México, Junio 2001

⁹⁴ LOMBARDI, Giorgio. Administración y Financiación de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral Tomo I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1999

⁹⁵ KINGSLEY, Jean-Pierre. “Dinero y legitimidad en el financiamiento electoral federal canadiense” Versión CD en español. Seminario Internacional sobre “Dinero y Contienda Política-Electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

⁹⁶ MOBDJ, El Hadj. “Le volet moral a trait à la justice démocratique par la réduction des inégalités des acteurs électoraux devant le suffrage universel. Il existe des partis mieux lotis que d’autres soit parce qu’ils ont plus de militants ou sympathisants qui cotisent régulièrement ou leur font des dons et legs appréciables, soit parce qu’ils occupent dans l’appareil d’Etat des positions qui leur permettent de disposer de ressources politiques matérielles ou immatérielles. En allouant des ressources publiques aux partis qui sont dans l’opposition ou en interdisant aux partis qui sont au pouvoir d’utiliser les moyens publics à des fins partisans, le financement public contribue à une atténuation des iniquités et à une plus grande justice dans la quête du suffrage des citoyens” Pour cela , un mécanisme de financement des partis politiques doit être mis en place afin de rendre plus effectif le principe d’égalité des acteurs politiques devant le suffrage universel.” Seminario Internacional sobre “Dinero y Contienda Política-Electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

Los escándalos surgidos a raíz de financiamientos ilegales, ocultos a la opinión pública y a los organismos contralores del estado, no son privativos de las democracias emergentes o en desarrollo; en consolidadas democracias como la alemana, el caso Kohl estremeció los cimientos del sistema.

La falta de transparencia en esta materia ha sido una de las metas no cumplidas por las democracias representativas.

Las buenas noticias llegan con las formas en que las democracias han reaccionado ante esos fenómenos. Ruud Koole nos relata que *“Por primera vez en la historia de Suecia, como resultado del ‘affaire’ Kohl se estableció una comisión estatal para informar sobre la transparencia del financiamiento político. También en Holanda el caso Kohl ha conducido a una demanda de normas más estrictas en cuanto a la transparencia en las finanzas de los partidos”*. Además agrega: *“Pero la reacción más común a los escándalos es una exigencia de mayor transparencia. La nueva ley del Reino Unido es un resultado directo de los alegatos de financiamiento ilícito en contra tanto del partido Conservador como del Laborista”* (Koole 67, 2001).⁹⁷ En efecto, en ese país, durante el año 2000 se aprobó la Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referéndum, cuya vigencia se inició en Febrero del 2001 y, por primera vez, siguiendo el ejemplo de la Comisión Federal Electoral (FEC) de Estados Unidos, se ha creado una agencia igual de independiente llamada Comisión Nacional de Elecciones.

Desde luego que la intervención del estado en esta materia, juega un papel determinante al mantener abierta al público la información relativa a las finanzas de los partidos, sobre todo cuando se trata de dineros públicos; aunque en los Estados Unidos es obligación a nivel federal que todos los comités de campaña y quienes les aportan, incluidos los partidos y los comités de acción política (PACS por sus siglas en inglés) presenten sus reportes de ingresos y egresos a la FEC, trimestralmente. Dicha información queda a disposición pública por cuarenta y ocho horas.

Además, como indica David Mason, La legislación federal de los Estados Unidos demanda revelar los nombres de cualquier persona que a título individual haga contribuciones por el monto de 200 dólares o más a cualquier candidato o partido político.

Pero el verdadero sentido en cuanto a la transparencia y publicidad de las finanzas partidarias, es que el público, la sociedad, los electores, puedan saber de donde provienen los fondos que los partidos y/o los candidatos utilizan en las campañas electorales, quienes son los donantes de los mismos y en que cuantía participan tales donantes.

Tal es la concepción canadiense sobre este principio, como nos lo define Kinsley : *“ El derecho del público a conocer, mediante la obligación de revelar gastos y contribuciones, reforzado por medidas estrictas para imponer su cumplimiento, de manera que la confianza pública en la justicia intrínseca del sistema confiera legitimidad a la empresa en su totalidad.”* (Kinsley, Jean Pierre, 2001).⁹⁸

El caso de las donaciones anónimas, que es una forma subrepticia de eludir la transparencia, debe ser erradicado o llevado a su mínima expresión como es el caso del estado de Kentucky, Estados Unidos, donde el máximo permitido como aporte anónimo individual es de cincuenta dólares, que contrasta con los límites millonarios permitido en España donde según Félix Marín Leiva comentando la ley 3/1987 nos dice: *“Los partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente a) Aportaciones anónimas, cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5 por 100 de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos políticos prevista en el artículo anterior, es decir, una cantidad equivalente a 2,5 millones de dólares, (475 millones de pesetas)”*. (Marín Leiva 47, 2001)⁹⁹

⁹⁷ KOOLE, Ruud. Op. Cit pag 67. *“The new law in the UK is the direct result of allegations of illegal political financing against both the Conservative party and the Labour party. The ‘Kohl’-affair has had its impact also beyond the borders of Germany. For the first time in Swedish history, a state commission was to report on the transparency of political financing, due to the Kohl-affair. Also, in the Netherlands the Kohl-affair has lead to a plea for more stricter rules on the transparency of the finances of political parties.”*

⁹⁸ KINSLEY, Jean-Pierre. Op. Cit.

⁹⁹ MARIN LEIVA, Felix. Pag.47.El Caso de España. Seminario Internacional sobre “Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

Son las instituciones de la sociedad civil, los movimientos ciudadanos, de electores, los que en algunos países se encargan de exigir la información, de analizar los gastos de los partidos durante las campañas electorales y dar su veredicto, que aunque no es vinculante ni genera consecuencias políticas, tiene un peso moral incuestionable al seno de la sociedad.

Movimientos como Poder Ciudadano de Argentina, Participación Ciudadana de República Dominicana o Transparencia de Perú, han logrado niveles altamente tecnificados para auditar esta actividad partidaria, que las han vuelto un referente inevitable y una voz calificada al momento de emitir opiniones sobre este tema.

3.- Las características del financiamiento

En cuanto al origen del financiamiento, existen dos corrientes de opinión, una que sostiene que deben de ser fuentes eminentemente privadas, con mínima participación del Estado y, su opuesta, que sostiene lo contrario. Sin embargo, el problema no termina en esa primera división del financiamiento de los partidos, su complejidad la vemos cuando profundizamos en las características de cada uno de esos financiamientos, pues tanto el privado como el público, pueden ser directos o indirectos, pueden aplicarse a las actividades permanentes de los partidos políticos u orientarse únicamente a los gastos efectuados durante las campañas electorales.

Por último, puede haber una forma mixta de financiamiento, que es el sistema más común y difundido en las legislaciones contemporáneas, que regulan el financiamiento de los partidos políticos.

4.- El financiamiento privado

Cuando hablábamos de las características del financiamiento decíamos que este puede ser directo o indirecto. En el caso del financiamiento privado, el financiamiento indirecto esta más orientado a apoyar a candidatos o partidos de manera tal, que es difícil encontrarlo registrado en la contabilidad de los partidos, por ejemplo las campañas negativas en contra de partidos o candidatos adversario (*negative ads*) en los Estados Unidos y demás actividades soportadas con el *soft money*, también las donaciones en especie o *in kind*, (bienes y servicios) aunque estas últimas, al menos en el reglamento de financiamiento de campañas de Kentucky, deben cuantificarse y reportarse como aportes a los gastos de campaña.

Sin embargo, los riesgos de perder el control sobre este tipo de apoyos nos lo relata Herbert Alexander cuando dice: *“En algunas demarcaciones electorales, los grupos externos a veces gastan más que la suma de los candidatos y/o los comités de partido en una sola elección. Además de las implicaciones financieras, alguna vez se ponen sobre la mesa temas que los partidos o los candidatos no desean abordar. Consecuentemente el candidato puede perder el control de la campaña o verse superado y condicionado por grupos externos.”* (Alexander 57, 2001)¹⁰⁰

Cuando se refiere al financiamiento privado, en general, Pilar del Castillo Vera sostiene que, éste debería ser la fuente principal de los partidos políticos, limitándose el Estado a prestar apoyo subsidiario, de carácter indirecto o en especie. Ya que el financiamiento estatal, que constituye casi la única fuente de financiamiento para los partidos -en España-, no ha supuesto ningún blindaje contra la corrupción, ni ha impedido por si misma que los partidos obtengan otros recursos por medio de subterfugios.

Por ello, *“en un régimen de financiación esencialmente privada, los partidos estarían sometidos a un mayor control, pero por parte del electorado”*, concluye la académica española.¹⁰¹

¹⁰⁰ ALEXANDER, Herbert. *“In a few constituencies, the outside groups sometimes spend more than the combined candidates and/or party committees spending on a single contest. Apart from the financial implications, issues are sometimes raised which the candidate or party do not wish to address. Accordingly, control by the candidate of the campaign may be lost or overwhelmed and driven by outside groups.”* Pag 57 Seminario Internacional sobre “Dinero y Contienda Politico-Electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

¹⁰¹ DEL CASTILLO VERA, Pilar. *La Financiación de los Partidos Políticos: Propuestas para una Reforma.* ASPECTOS JURIDICOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, IJ. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Serie B: Estudios Comparativos b) Estudios Especiales, Num.26. México, 1993.

En el caso de Alemania, el financiamiento privado presenta dos lecturas, la legal, reseñada por Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, cuando nos dicen que la ley alemana prohíbe a los partidos aceptar donaciones individuales unitarias cuyo valor supere los DM 1.000, provenientes de donantes anónimos o de terceros que trasmitan la donación de personas no identificables. Agregan además que la ley prohíbe los aportes provenientes “*de fundaciones políticas, corporaciones, asociaciones de personas o fundaciones que de acuerdo a sus estatutos se dedican exclusiva y directamente a finalidades de utilidad pública, de caridad o eclesiásticas; asimismo están prohibidas las donaciones de asociaciones profesionales que éstas hayan recibido con cargo de entregarlas a un partido político, que es la forma que se utiliza en los Estados Unidos para evadir los límites fijados a los PACS*”, terminan diciendo. (Ferreira Rubio y Goretti, 1993)¹⁰²

La otra lectura se deriva de la jurisprudencia más reciente, la cual ha venido a sellar el carácter de los partidos políticos, de grupos libremente fundados y enraizados en el ámbito político-social, destacando su independencia frente al Estado. En la difundida sentencia del 9 de Abril de 1992, del Tribunal Constitucional, reconoció la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos, pero estableciendo límites estrictos de una manera detallada, a fin de evitar que tales recursos anulen el esfuerzo por lograr el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos seguidores.

En esa línea promovió los privilegios fiscales para las donaciones y cuotas a partidos -aunque limitados, especialmente cuando provienen de entidades anónimas- y señalando el límite de veinte mil marcos alemanes, como la cantidad desde la cual es obligatorio hacer públicas las donaciones.

Algunos analistas como el mexicano Jaime F. Cárdenas, aseguran que esta jurisprudencia influyó en los Estados Unidos, donde se tomó en cuenta su espíritu al momento de crear el *tax credit system*, que consiste en que al contribuyente se le devuelve, de los impuestos que pagó al Estado, una determinada cantidad según la suma de la donación política que hubiere efectuado.

Particularmente no estoy muy convencido de que este sistema califique dentro del financiamiento privado, pues aunque la fuente originaria es la voluntad ciudadana de hacer el donativo, al entrar en el aparato administrativo del Estado, adquiere una dimensión pública.

Es más, si vemos el concepto del “*The \$3 Tax Checkoff*”, la Comisión Federal Electoral (FEC), denomina este fondo como fondos públicos o fondos federales.

En un instructivo de Diciembre de 1993, cuando contestan a la pregunta: Qué pasa con mis tres dólares? Literalmente responden: “*Cuando usted marca “si”* (refiriéndose a la pregunta **si** o **no**, que debe responder el contribuyente al llenar el formulario del impuesto federal al ingreso en su apartado 1040) *tres de sus dólares son colocados en El Fondo para la Campaña Electoral Presidencial. Durante cada uno de los últimos cinco años aproximadamente 33 millones de contribuyentes han marcado en la casilla correspondiente al “si”.*”¹⁰³ Luego de manera más explícita le informan al contribuyente que el dinero recolectado por esa vía, va a ese Fondo, el cual no es una cuenta separada sino que realmente forma parte del *U.S. Treasury*.

En una caracterización más detallada de las fuentes privadas de financiamiento, Antonio Torres del Moral las enumera así: “*1. Las cuotas y aportaciones de sus afiliados. 2. Los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos de su patrimonio. 3. Las aportaciones de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras....(que no sean anónimas ni excedan los límites permitidos por la ley española). Dichas aportaciones no pueden proceder de Gobiernos u organismos públicos extranjeros, salvo las subvenciones del Parlamento Europeo (para el caso de España). 4. Los créditos que concierten los partidos. 5. Las herencias, legados, etc.*

También suelen engrosar las siempre exangües arcas de los partidos, parte de los sueldos de los parlamentarios, concejales, etc. Se trata, en este caso, de una relación privada, fáctica, en la que el

¹⁰² FERREIRA RUBIO, Delia y GORRETI, Matteo *El Debate sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos. . Papeles de Trabajo No.6. Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas CEPPA-Argentina, Primera Edición, Buenos Aires 1993.*

¹⁰³ THE \$3 TAX CHECKOFF, Boletín informativo de la Comisión Federal Electoral, Washington DC. Diciembre 1993.

Derecho no puede entrar, salvo para aclarar que el diputado y el concejal no están obligados a ello.” (Torres del Moral 365, 1998)¹⁰⁴ (Lo escrito entre paréntesis es mío)

En rigor, habría que considerar la tesis de que las contribuciones de los afiliados y miembros de los partidos políticos, son la única fuente éticamente válida, para asegurar que el financiamiento privado o no estatal, no lleva implícito el germen de la corrupción, el tráfico de influencias, el lavado de dineros sucios, etc.

Los ejemplos de estos financiamientos son abundantes, van desde los señalados por Ferreira Rubio y Goretti en el caso de Japón, donde la caída del Partido Demócrata Liberal estuvo vinculada a donaciones secretas de empresas de la construcción, entregadas a legisladores y dirigentes del partido; hasta la Tangente italiana o la misma campaña de Manos Limpias, que ha demostrado la ineficacia de algunos mecanismos para frenar las relaciones ilegítimas entre el dinero y la política y, por supuesto los escándalos en Francia y Alemania más recientemente.

En los Estados Unidos, pese a que los llamados de Roosevelt a principios de siglo pretendían precisamente contener el poder económico de las corporaciones y su capacidad para influenciar los resultados electorales, fue hasta que surgió el caso Watergate, cuando se dio el gran salto en las regulaciones electorales, entre las cuales estaban las que apuntaban a controlar y disminuir la influencia de los llamados fat cats o grandes contribuyentes.

Para justificar esta tesis, Dian Schelfold sostiene: *“Un financiamiento a través de cuotas de los afiliados es la forma que más se ajusta al carácter democrático y asociativo de los partidos políticos al margen de que se privilegie su carácter como asociaciones sociales no estatales. En este caso, los afiliados sostienen la organización y deben proveer su financiamiento”*¹⁰⁵

Sin embargo, hay que considerar que esta forma ideal, del aporte individual de la membresía, que corresponde a una etapa clásica y moralizante, ha sido ampliamente superada; al menos como garantía para participar exitosamente en las contiendas electorales modernas.

Se requieren verdaderas empresas especializadas que trabajen legalmente en la captación de fondos multimillonarios, que sepan administrarlos en las campañas electorales, que aseguren una buena gerencia de los complejos procesos de mercado, que requieran tanto estudios de opinión (encuestas) como las más acertadas precompras de espacios y tiempos en los medios de comunicación social; hasta la producción y distribución masiva de la propaganda electoral, así como la capacitación y dotación de recursos a todas las estructuras partidarias, etc. Ello no es posible con el aporte individual o cuota partidaria, de sus afiliados y simpatizantes.

Se plantea entonces el dilema a los partidos políticos, a sus dirigentes y particularmente a los candidatos con posibilidades reales de ganar, de aceptar donativos y contribuciones que resuelvan las carencias que generalmente presentan las arcas partidarias, sin reparar mucho en la procedencia o perder la posibilidad de ser electos. Es entonces cuando el inminente riesgo de caer en manos de intereses bastardos está omnipresente.

Por otra parte y como un mal menor, están los casos de los autofinanciamientos de los candidatos ricos, quienes mediante las fortunas familiares pueden llegar a imponer a amplios sectores sociales, agendas particulares. En la conocida sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso presentado por James Buckley contra Francis R. Valeo, en su calidad de Secretario del Senado, (Nos. 75-436 y 75-437), la Corte además de dictaminar que no podían imponerse límites a los llamados “gastos independientes”, es decir aquellos que las personas o grupos pueden hacer sin consentimiento del candidato o sus comités de campaña, agregó, que tampoco podían limitarse los aportes personales y familiares a la propia campaña, salvo en el caso de las campañas presidenciales, cuando se hubieren aceptado fondos públicos.

¹⁰⁴ TORRES DEL MORAL, Antonio. Op. Cit. Pag 365

¹⁰⁵ SCHELFOLD, Dian “Financiamiento de los Partidos Políticos: análisis comparado de los sistemas europeos.” PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA. Editores Josef Thesing y Wilhem Hofmeister. Konrad Adenauer Stiftung y Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos CIEDLA. Buenos Aires Argentina. 1995.pag. 406.

Esta jurisprudencia ha generado numerosas discusiones, ya que conduce a una competencia desequilibrada, en favor de los candidatos con fortunas personales, la cual afecta el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos.

5.- El financiamiento público

En el financiamiento público, también se encuentran formas indirectas de subsidiar a los partidos políticos (y a los candidatos). Michael Pinto-Duschinsky lo llama financiamiento público furtivo y afirma que en Gran Bretaña es muy significativo, por ejemplo dice que: *“Desde 1989 los miembros de la Cámara de los Comunes han recibido facilidades financieras como emplear asistentes administrativos y de investigación, que aunque su función sea “ayudar formalmente a los miembros del Parlamento a cumplir sus deberes para con todos los electores”, el sistema de prestaciones les ha permitido usar en la practica una considerable porción de esas prestaciones en funciones políticas de partido”* y agrega: *“El Parlamento Europeo, así como las recientemente creadas asambleas regionales en Escocia, Irlanda del Norte y Gales recurren a asistentes políticos y grupos partidistas para realizar todos sus trabajos”* (Pinto-Duschinsky 13, 2001)¹⁰⁶

Pero también existen formas de financiamiento público indirecto, al que no necesariamente se le puede denominar furtivo, tal es el caso de las exenciones aduaneras e impositivas que se otorgan a los partidos políticos, para la importación de sus bienes o en el uso de servicios postales y telegráficos (donde aun son de propiedad estatal). Igual sería cuando se les permite el uso de los medios de comunicación del estado (radio y televisión fundamentalmente), el subsidio para algunas actividades como el transporte de sus votantes el día de las elecciones o el pago de sus delegados ante los organismos electorales.

En este campo tampoco encontramos reglas universales, por ejemplo mientras Costa Rica *“no permite espacio gratuitos en la radio y televisión públicas, aunque posibilita el uso de instalaciones estatales como escuelas, para la realización de actividades de los partidos.”* (Cordero 389, 1999)¹⁰⁷, en México fue la forma inicial con la que el llamado sistema de partido hegemónico, comenzó a generar condiciones para una contienda electoral más participativa; aunque fueron mínimas, constituyen el antecedente obligado, cuando se estudia el moderno sistema político (y electoral) mexicano.

Así tenemos que después de 45 años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional PRI, se da una reforma constitucional en materia electoral 1962, que además de introducir la representación proporcional, generó normas en la legislación secundaria en 1963, que permitieron la exención de impuestos a los partidos políticos. Diez años más tarde, se reformaría el artículo 39 de la Ley Federal Electoral de 1973, que sumó a la exención de impuestos de 1962-63 dos nuevas prerrogativas. Por un lado, el Estado subsidiaría a los partidos con franquicias postales y telegráficas y por otro, ofrecería acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y la televisión.

Sin embargo, la discusión que más espacio ocupa actualmente entre académicos, políticos y administradores electorales, en lo referente al gasto público, es, si éste se debe orientar a financiar exclusivamente los gastos de los partidos políticos durante las campañas electorales o, si por el

¹⁰⁶ PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Since 1969, “Members of the House of Commons have received increasingly generous office facilities as well as financial allowances to employ research and administrative assistants. Though intended formally to help Members of Parliament to carry out their duties to all their constituents, the system of allowances has permitted them to use a considerable portion of these allowances for what are in practice party political functions. For example, some Members of Parliament place their research assistants or secretaries in their constituencies rather than in Westminster. These publicly-funded assistants have come to carry out some of the functions previously fulfilled by the permanent agents employed by constituency party organisations” “The European Parliament as well as the recently-created regional assemblies in Scotland, Northern Ireland and Wales have all created jobs for political assistants and for party groups”. Seminario Internacional sobre “Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

¹⁰⁷ CORDERO, Luis Alberto. La Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos: Un asunto de conciencia. Administración de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral Tomo II. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1999.

contrario, coherente con la naturaleza de instituciones constitutivas de la democracia representativa, se deben financiar también sus actividades permanentes.

6.- Los gastos de las campañas electorales

La sociedad contemporánea además de haberse multiplicado en términos poblacionales y geográficos, ha vuelto más complejos y sofisticados los procesos de comunicación social. La última –o tercera como la llaman algunos- revolución de la postmodernidad, se ha dado precisamente en las ciencias de la comunicación; que no implica únicamente estar al día con los avances tecnológicos y las exigencias de una industria de punta cada vez más competitiva, sino también las urgentes necesidades de los grupos humanos de comunicarse unos a otros.

Esas necesidades que ocupan todos los espacios de la vida cotidiana, desde los hogares, las escuelas, los centros industriales y las instituciones públicas, no son ajenas a la actividad proselitista de los partidos políticos, especialmente durante las campañas electorales, donde el llegar al ciudadano/elector, con el mensaje adecuado en el tiempo preciso, se convierte en un desafío ineludible y determinante para los resultados de la contienda. Esto lo saben los partidos políticos.

Dentro de esos alcances, no se puede negar la necesidad que tienen los partidos políticos de invertir cuantiosas sumas de dinero durante las campañas electorales, particularmente cuando los avances tecnológicos hacen cada vez más sofisticadas y complejas -y más caras también- las condiciones de la competencia por lograr el voto del ciudadano.

De las épocas heroicas en que se pedía la adhesión desde la plaza pública o mediante el volanteo en las marchas de calle, transitando por el uso de los medios masivos (tradicionales como radio, TV y prensa escrita) de comunicación social, hasta los límites increíbles que actualmente proporciona internet, el pago de honorarios a los expertos, los estudios de mercado y las encuestas, etc., hay un tremendo espacio que sólo se puede llenar con cuantiosos recursos económicos. La desesperación por la obtención de estos recursos frente a la aprehensión de ser electos (o reelectos) lleva a los candidatos y por ende a sus partidos, a caer en una espiral en la cual, las pautas de comportamiento dejan de ser los principios doctrinarios o la filosofía partidaria y la ruta a seguir queda más bien definida por el pragmatismo y la urgencia. Así nos lo grafica Jorge Castaneda al subrayar que el dinero se ha convertido en el dolor de cabeza para la representación. (Castaneda 9-10, 1997)¹⁰⁸

En esa loca carrera hacia el triunfo en las urnas, se atropellan junto a los principios fundamentales e ideológicos de los partidos, también las normas éticas y legales. Esto ha generado una amplia discusión tanto por parte de los gobiernos preocupados por la penetración de “dineros calientes” provenientes de actividades ilícitas, que fácilmente pueden ser blanqueados en una campaña política, como por el respeto a la legalidad y el equilibrio en la contienda electoral.

Algunas legislaciones han tratado de limitar los gastos en las campañas electorales. Por ejemplo en los Estados Unidos, desde 1905 Theodore Roosevelt había reconocido la necesidad de regular tales gastos. Con ese propósito, instó al Congreso a la aprobación de una legislación que prohibiera las donaciones de empresas para fines políticos. La legislación formulada en la materia, entre 1907 y 1966 trata, según la Comisión Federal Electoral (FEC), de “*Limitar la influencia desproporcionada de las personas ricas y de los grupos de intereses, especiales sobre el resultado de las elecciones federales. Regular los desembolsos para las campañas de los candidatos a cargos federales. Exigir la divulgación del financiamiento de las campañas para que no se cometieran abusos*”.¹⁰⁹

¹⁰⁸ CASTANEDA, Jorge. “To get elected, one needs a great deal of money; once elected, because of incumbents advantages in raising money and the near impossibility for challengers to do so, re-election is a nearly sure thing.(...) Money has become a millstone around the neck of representation; it cannot truly vary with the whims and worries of the electorate, because only money can get one elected, not consonance with ideological, political, or generational fancies”. *THREE CHALLENGES TO U.S. DEMOCRACY. Kattering REVIEW*. Pags. 9-10. Summer 1997.

¹⁰⁹ *La Ley Federal relativa al Financiamiento de las Campañas. Boletín informativo de la Comisión Federal Electoral. Washington DC. Agosto, 1993.*

El éxito de tal legislación no se debería evaluar únicamente a la luz de los resultados, pues como se sabe "hecha la ley hecha la trampa". Hay muchas formas de evadir las responsabilidades legales en cuanto al financiamiento de las campañas electorales. De ello se quejaba el comisionado Scott Thomas cuando nos explicaba con cierto sentimiento de frustración, el significado del *soft money*.¹¹⁰ Esa forma de financiamiento paralelo que tan bien ha denunciado Herbert Alexander: "*Hay dos clases de "dinero blando" que puede destinarse a propaganda sobre algunos temas concretos, pero también a campañas de registro, de votación o de otras actividades de fortalecimiento partidista: el de carácter partidista debe ser declarado y revelado públicamente y, el de los grupos de interés, del cual no todo esta sujeto a los requisitos de publicidad. Sin embargo, una parte de la propaganda financiada con "dinero blando", constituye en verdad una defensa de temas concretos relacionados con la legislación; por ejemplo una serie de anuncios televisivos ampliamente difundidos en 1993, fueron sobre temas del sistema de salud y atención médica en un año no electoral, aparentemente no relacionados con ningún candidato o con las elecciones, pero los Demócratas perdieron el control del Congreso en las elecciones de 1994, en parte por temas sobre el sistema de salud y atención médica.*" (Alexander 55-56, 2001).¹¹¹

Sin embargo, se puede afirmar con propiedad que hay un expediente abierto permanentemente para garantía de la democracia representativa, al cual se puede acudir cuando se tienen evidencias de una violación.

Tal es el caso de las famosas invitaciones que hacía el Presidente Clinton a tomar café o a pernoctar en la Casa Blanca, para determinados donantes, en 1998/99; o, las llamadas telefónicas para recolectar fondos realizadas por el entonces Vice Presidente Al Gore, desde recintos considerados federales. Lo cual dio lugar a sendas investigaciones.

Que este es un terreno en el que todo el mundo tiene techo de vidrio, nos lo demuestra lo sucedido en la Inglaterra de la nueva era, bajo el mandato de Tony Blair. Después de la denuncia de los torys sobre el millón de libras esterlinas donado a los laboristas por el creador de Formula 1, a quien se le vinculaba con intereses próximos a la industria del tabaco, surgió la inmediata revelación de los donativos a los conservadores provenientes de dineros sucios de Hong Kong.

Igual sucede en los Estados Unidos entre los dos partidos mayoritarios y en el resto de las democracias europeas, como las experiencias vividas en España y Francia primero y el escándalo Kohl en Alemania después, a lo que viene a sumarse el caso Chirac, mas recientemente.

Lo importante es avanzar en la regulación y control de tales financiamientos, tal como lo anunciara el Presidente Clinton en su mensaje al Estado de la Unión en 1997, cuando respaldó sin reservas los proyectos de ley presentados por los senadores McCain y Feingold y por los representantes Shays y Meehan, en un esfuerzo bipartidista, que en palabras del Presidente, constituía una reforma dura y equitativa.

En su mensaje al Estado de la Unión, durante el mes de febrero de 1998, volvió a mencionar el tema con igual vehemencia, ya que había transcurrido un año desde su adhesión al referido proyecto y el Congreso dominado por los republicanos, aún no lo aprobaba.

Según Fernando Cepeda Ulloa, ex-embajador de Colombia ante la Organización de Estados Americanos, OEA, "*Esta propuesta busca limitar el gasto en las campañas, reducir el papel de los grupos de presión, crear una situación de equidad entre quienes ocupan cargos de elección popular y quienes desafían su continuidad en los mismos, prohibir las contribuciones de quienes no son ciudadanos y los aportes de todas las fuentes corporativas y otras formas de lo que se denomina soft money.*"

¹¹⁰ Conferencia dictada en el Hotel Washington, Washington DC, el 28 de Octubre de 1996. Organizada por The American Council of Young Political Leaders, dentro del "1996 U.S. Elections Program. October 27- November 7, 1996".

¹¹¹ ALEXANDER, Herbert. "There are two kinds of soft money that may go into issue advertising but also into registration drives, get-out-the-vote campaigns, and other party-building activities: party soft money which must be disclosed, and interest group soft money, some of which has no disclosure requirements. Some soft money advertising, however, is truly issue advocacy related to legislation; for example, one widely disseminated series of ads in 1993 was on health care issues in a non-election year, seemingly unrelated to candidates or elections (although the Democrats lost control of the Congress in the 1994 elections, partly on health care issues)". *Op. Cit.* pags. 55,56.

Esta reforma que va a servir de modelo para legislaciones similares en otras partes los ingresos y egresos partidarios, es que ningún partido político –salvo honrosas excepciones- se preocupa por plantear una regulación en los gastos de campaña, ni por demandar el tipo de asistencia financiera permanente de parte del estado. El tema del mundo (...) es el resultado tanto en Estados Unidos como en nuestro país de las denuncias que se formularon en torno a la financiación de las campañas de 1994 en Colombia y de 1997 en Estados Unidos”¹¹²

Desde luego que resulta importante establecer la diferencia entre lo que son los gastos de campaña en los que incurre el partido político, y los que por su parte efectúa el candidato. En la tradición anglosajona esta diferencia es crucial, pues en Gran Bretaña los partidos se dispararon con los gastos no obstante que desde el siglo XIX está legislada su regulación, pero ésta afecta fundamentalmente a los candidatos.

En los Estados Unidos, la Ley Federal relativa a las Campañas Electorales (FECA siglas en inglés) mediante la cual el Congreso consolidó en 1971 sus anteriores reformas y que entró en vigor en 1972, reconoce tres categorías de donatarios: el candidato, el partido político y los comités de acción política.¹¹³ Herbert Alexander insiste en tal diferenciación y nos advierte además que debemos distinguir entre las estructuras reglamentarias sobre las campañas presidenciales y las congresionales.

	Al candidato o a su comité por elección	Al comité de un partido nacional por año civil	A cualquier comité político por año civil	Total por año civil
Donación Individual	\$ 1,000	\$ 20,000	\$ 5,000	\$ 25,000
Donación de un comité múltiple	\$ 5,000	\$ 15,000	\$ 5,000	Sin límite
Donación de otro comité político	\$ 1,000	\$20,000	\$ 5,000	Sin límite

Cuando presenta las divergencias en este tema, entre los sistemas parlamentarios y el presidencial de los Estados Unidos, lo hace en los siguientes términos: *“Los sistemas parlamentarios se caracterizan por la alta centralización de la estructura partidaria en la coordinación de las campañas financieras, así como la alocaión de los fondos, las cuales se dejan a los comités del partido. En los Estados Unidos, por el contrario, estas funciones las determina el candidato no el partido. El dinero generalmente llega al candidato y a sus comités personales de campaña; los partidos mas bien deben competir con los candidatos por cada dólar disponible”* (Alexander 56, 2001)¹¹⁴ Pero, agrega en este tópico, no todo está bajo control del candidato, puesto que gran parte de las inversiones en gastos independientes, defensa de temas (*issues*) o empleo de *soft money*, pueden lograrse sin el consentimiento o control del candidato, lo que sin embargo no deja de afectar directamente el resultado de la elección

¹¹² CEPEDA ULLOA, Fernando. *“Financiamiento de las Campanas Políticas”*. Editorial Ariel, Colección Ciencia Política. Primera Edición. Santa Fe de Bogota, Julio de 1997. La campaña en los Estados Unidos a que se refiere el Embajador es a la de 1996.

¹¹³ El Comité Múltiple es aquel que cuenta con mas de 50 donantes que han estado inscritos al menos por seis meses y, a excepción de los comités de partido estables, ha hecho donaciones a 5 o más candidatos a cargos federales. Ley Federal relativa al Financiamiento de las Campañas. Publicaciones de la Comisión Federal de Elecciones. Agosto 1993.

¹¹⁴ ALEXANDER, Herbert. *“Parliamentary systems feature a highly centralized party structure, and the important functions of funding coordination and distribution of money rest largely with party committees U.S. politics, on the other hand, centers on candidates, not parties. Money is most often contributed to candidates and their personal campaign committees, and political parties must compete with candidates for the available dollars”*. Ob. Cit. pag.56-57

7.- El financiamiento público permanente

El punto central se contrae a establecer si solamente para los gastos de campañas, pueden clasificar como destinatarios del financiamiento público. Tomo El Salvador como caso de análisis en este punto.

Desde mi perspectiva los partidos políticos deberían de gozar de un financiamiento público permanente, que les permita desarrollar sus actividades ordinarias; en la medida en que se les ha elevado a la categoría de instituciones constitucionales y a su vez, porque en el sistema político salvadoreño que se define como una democracia representativa, ellos además ejercen de manera exclusiva -y excluyente- el monopolio en la representación de la voluntad popular (art. 85 Cn.). Por lo tanto es una obligación del Estado asistir financieramente su desarrollo, lo mismo que su derecho el fiscalizar el uso de tales recursos públicos.

Actualmente, en El Salvador los partidos políticos no reciben más asistencia financiera que la compensación a sus gastos de campaña, en relación con los votos obtenidos. Tampoco rinden cuenta a nadie de sus ingresos y egresos. Llega al extremo la impunidad en este campo, que hay varios casos en los cuales partidos políticos que cobraron el anticipo de la deuda política, y perdieron el registro electoral después de realizadas las elecciones en las que participarían, no han rendido cuentas al Estado de tales fondos.¹¹⁵ Menos aún, pensar en un posible reintegro, no obstante las facilidades que otorga la ley al brindarles un plazo de gracia de dos años y, cinco años para cancelar la deuda, mediante abonos mensuales y sin ningún tipo de intereses (art.193 CE).

En la medida en que no existe solidaridad o subsidiariedad en el pago, entre el partido y sus miembros o dirigentes, éstos asumen que la obligación correspondía a la persona jurídica que se extinguió, y por ende no afrontan la responsabilidad de pagar tales fondos públicos.

Quizás por las ventajas personales que otorga esa falta de control por parte del Estado, así como el ilimitado margen de maniobra y discrecionalidad, que ello permite a las dirigencias, en cuanto al manejo de sencillamente no se aborda.

Esa total falta de regulación, conduce también a que durante las campañas electorales, salgan a relucir denuncias sobre la procedencia de los fondos por ellos mismo empleados, señalando la introducción de dineros calientes, provenientes del narcotráfico, secuestros, lavado de dinero, venta de armas, etc. Campañas por lo demás extensas, si las comparamos con las de otros países: cuatro meses para la elección presidencial, dos meses para la de diputados y un mes para las municipales.¹¹⁶

Estoy plenamente convencido que los partidos políticos como instituciones permanentes de toda democracia representativa deberían contar con un financiamiento igual de permanente por parte del Estado. Especialmente cuando se trata de fortalecer un sistema democrático aún en proceso de formación, como es el caso salvadoreño.

Es una contradicción que sólo se explica por esas ventajas que obtienen de la impunidad, algunas dirigencias partidarias, el hecho de querer mantener sin regulación la financiación permanente del estado y el correspondiente control sobre sus finanzas.

Afirmo que se trata de una contradicción, siguiendo el pensamiento de Dian Schefold quien sostiene que: *“Históricamente el modelo básico original es el concepto de partido como forma de libre asociación de ciudadanos sin intervención del Estado. En este modelo de partido no caben regulaciones*

¹¹⁵ Art. 192 del Código Electoral “ Los Partidos Políticos deberán reintegrar al Fisco la diferencia que resultare entre el anticipo recibido y la suma que les corresponda como consecuencia de la liquidación post electoral...”

¹¹⁶ Art. 81 de la Constitución de la República, que fija como fecha de referencia para el inicio de “la propaganda electoral...aun sin previa convocatoria...” la fecha establecida por la ley para la realización de las elecciones. Lo paradójico es que no hay ninguna fecha legal para dichas elecciones, sino que el Tribunal Supremo Electoral, mediante un decreto especial, convoca al cuerpo electoral a las respectivas elecciones, art.225 Código Electoral. Lo que si está establecido en la Constitución es la fecha en que toman posesión el Presidente de la Republica, los Diputados de la Asamblea Legislativa y los Concejos Municipales. El art. 154 señala que el periodo presidencial será de cinco años y comenzará el primero de junio. El art.124 establece el periodo de los miembros de la Asamblea Legislativa en cada tres años, el cual comienza el primero de mayo. Para los Concejos Municipales el art 202 establece el periodo de tres años, aunque no señala la fecha de su inicio, éstos toman posesión el mismo día que los Diputados de la Asamblea Legislativa. En base esas fechas el TSE establece la fecha de las elecciones y, aunque la ley no lo obliga, se realizan un domingo del mes de marzo.

ni medidas sobre financiamiento". Pero, agrega más adelante: "Si en cambio el orden jurídico, en particular el nivel constitucional institucionaliza los partidos, la consecuencia natural es la sanción de normas sobre su financiamiento. El Estado, al asignarles a los partidos ciertas funciones, asume la responsabilidad de que los partidos puedan efectivamente cumplir esas tareas." (Schefold 398, 1995)¹¹⁷

Por otra parte, como sostiene el jurista Ramón Cotarelo, en el sentido de que las sociedades modernas, se organizan como democracias de masas, en las cuales la representación -que viene a sustituir la participación que se observaba en las antiguas democracias directas- ha llevado a una cuasi unanimidad de que existe "una consustancialidad de los partidos políticos con la democracia". (Cotarelo 46, 1993)¹¹⁸

Por lo tanto, al asumir ese carácter imprescindible de los partidos políticos en los sistemas democráticos, resulta lógico que se plantee su financiamiento con fondos del erario nacional.

Los argumentos de Cotarelo en favor de la financiación pública hacen referencia a tres propósitos: i) la garantía de su supervivencia, ii) la necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades en una democracia representativa, y iii) la conveniencia de evitar prácticas de financiamiento ilícitas y de corrupción.

Acepto tales criterios con las reservas que se les pueden contraponer, como el descrédito actual de tales instituciones, que ha llevado a buscar otras formas organizativas de participación, como los movimientos cívicos, las asociaciones de ciudadanos, el fenómeno de los *outsiders*. Todas ellas, como opciones alternativas para canalizar los intereses ciudadanos, ante la falta de credibilidad en los partidos.

Pero esta problemática, que esperamos sea una etapa transitoria, no se resuelve ni otorgándoles el monopolio de la representación popular como el caso de El Salvador, ni negándoles ese legítimo derecho al financiamiento público.

Mas bien, ésta podría ser una garantía para reorientar esa loca carrera por ganar una elección, en la cual como dijimos antes, se pierde todo sentido ético-político-ideológico, y lo único que importa es ser electo, sin evaluar el costo inmediato que muchas veces termina con la propia carrera política del funcionario o afecta grandemente la imagen o la vida misma del partido.

Desde mi perspectiva, veo proyectados a los partidos políticos, como elementos de ese conjunto de instituciones que integran un sistema democrático, que le dan seguridad y estabilidad, que generan confianza y credibilidad; desde esa óptica, me adhiero a la idea del profesor José Brito González cuando sostiene: "la contribución que los partidos, como función pública, prestan el Estado, normalmente se dice que es una función indirecta, porque forman los cuadros de gobierno que reemplazarían a los gobernantes de turno, es decir, que tienen una formación de cuadros que va más allá de las elecciones, y casi llegan a tener una planta administrativa que se parecería un poco a lo que son los gabinetes de sombra en los sistemas parlamentarios, pero de hecho es una contribución institucional que produce gastos permanentes para formar ese personal que después se va a ser cargo de la administración del Estado" (González Brito 1998)¹¹⁹

Esta imagen, que puede parecer utópica en estos momentos, enfrenta duras realidades que también apuntan a la corrupción interna en los partidos políticos, lo cual hace dudar a muchos en cuanto a un adecuado y transparente manejo de esos fondos públicos.

Sobre el particular la única forma de examinar las finanzas al interior de los partidos políticos (en El Salvador) sería justamente otorgándoles un financiamiento público permanente, que habilitaría al organismo contralor del Estado, para poder penetrar los hasta hoy infranqueables (y desconocidos) libros de cuentas de los partidos.

¹¹⁷ SCHEFOLD, Dian. "Financiamiento de los Partidos Políticos: análisis comparado de los sistemas europeos." *PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA*. Editores Josef Thesing y Wilhem Hofmeister. Konrad Adenauer Stiftung y Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos CIEDLA. Buenos Aires Argentina. 1995.

¹¹⁸ COTARELO, Ramón. *Partidos Políticos y Democracia*., en *ASPECTOS JURIDICOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*, IJJ, UNAM. Serie B: estudios comparativos b) Estudios Especiales, Num.26. México. 1993.

¹¹⁹ GONZALEZ BRITO, José. *FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*. Colección Cincuentenario Vol.5. Consejo Supremo Electoral. Caracas, Venezuela, 1988.

Con lo anterior no quiero constreñirme a un propósito eminentemente fiscalizador; la idea lleva consigo otras finalidades superiores; por ejemplo, la garantía de un régimen de democracia interna basado en una legalidad partidaria que regule en sus estatutos o cartas constitutivas, el proceso de formación de la voluntad interna y, los mecanismos de toma de decisiones en materias tan sensibles, como la financiera.

La legislación oficial dice Dian Schefold, también puede influir sobre los procesos de formación de esa voluntad, en la medida en: *“que establece cuales son los órganos partidarios responsables de la distribución de los fondos y del control de los mismos.”* (Schefold 405, 1995)¹²⁰

En cuanto a la igualdad de oportunidades que brinda a los partidos y candidatos contendientes, creo que es más relativa que absoluta. En todo caso siempre habrán relaciones asimétricas entre cada una de las fuerzas políticas y la cuota que les asigne el Estado. Pues tendrá que buscarse un referente para la distribución de esos fondos y este será siempre definido en términos del nivel de respaldo electoral que cada una demuestre. Algunos sistemas seguirán utilizando el número de votos obtenidos en el evento electoral, otros el número de asientos ganados en las legislaturas, otros buscarán porcentajes que reduzcan el diferencial en la suma reguladora, etc.

Lo importante es garantizar el principio de neutralidad de los fondos públicos, el cual según Luis Alberto Cordero, implica: *“que el financiamiento público debe poder nivelar fuerzas y asegurar procesos electorales competitivos, y así proteger a los partidos del excesivo control por parte de grupos de interés que puedan determinar sus acciones una vez instalados en el poder.”* Agregando además una referencia a la forma en que se deben de distribuir los recursos públicos entre los actores políticos, evitando sesgos con respecto a fuerza política alguna. *“El acceso al financiamiento público puede determinar la configuración del sistema de partidos y por lo tanto, puede tender hacia el mantenimiento del status quo, o negar el acceso de nuevos actores al sistema político.”*, termina diciendo. (Cordero 382, 1999)¹²¹

Hay que asegurar entonces, que al final la contienda pueda cumplir con el objetivo democrático que implica toda consulta a la voluntad popular. Es decir, que los mensajes sean distribuidos, que el receptor (votante) no sea abusado como se acostumbra con los consumidores comerciales, y que su voluntad se respete. Para ello, los contendientes no sólo requieren de una autoridad electoral confiable, de un proceso electoral seguro y bien organizado, y de una amplia votación del electorado, sino de las herramientas propias que les permitan participar en todas las etapas del proceso por medio de sus propios agentes y representantes. El éxito de tal participación, demanda de un entrenamiento permanente del aparato electoral, que durante las elecciones se convierte en un verdadero ejército (o maquinaria) que exige cantidades enormes de recursos.

En El Salvador de ahora, no más de dos fuerzas políticas pueden satisfacer tales exigencias, lo cual les coloca en una clara ventaja competitiva frente al resto de partidos. Claro que no se pretende desde esta óptica uniformar el nivel de participación; por ello hablamos de igualar las condiciones de la contienda, no de asegurar iguales resultados, puesto que de ser así, las elecciones dejarían de tener sentido y se anularía su propia naturaleza, cual es ser una contienda democrática.

Por todo lo anterior, y a pesar del momento crítico en cuanto a credibilidad y representación, por la que atraviesan los partidos políticos, creo que éstos continúan siendo los instrumentos idóneos -aunque no los únicos- en una sociedad moderna, democrática y organizada jurídicamente, para asegurar la alternabilidad (o la continuidad)¹²² en el ejercicio del poder público.

¹²⁰ SCHEFOLD, Dian. *Ob.cit.pag.405*

¹²¹ CORDERO, Luis Alberto. *Op. Cit. Pag 382*

¹²² *Hablamos también de continuidad en el sentido planteado por Felipe González en 1998, al referirse a las revelaciones formuladas por el ex director del periódico español ABC Luis Maria Anson. Cuando el ahora académico justificó que “fue necesario poner en riesgo el Estado para acabar con el gobierno socialista de González”, la justificación única fue que había que asegurar la alternabilidad y que el PSOE iba a rebasar los tres lustros en el gobierno. A ello se refirió González categórico, cuando emplazó a los que realizaron tal conspiración, -entre los que según el propio Anson se encontraba el Vice Presidente Primero del Gobierno Francisco Álvarez Cascos- a explicar su concepto del sistema democrático, el valor de las consultas a la voluntad popular y el sentido de las elecciones. Pues -les increpaba- parece ser éstas sólo tienen valor cuando les son favorables. Y para demostrar la doble moral de las derechas, les señaló el*

Consecuentemente corresponde al Estado financiar mayoritariamente su funcionamiento y desarrollo, sin perjuicio de las aportaciones privadas, estrictamente reguladas, que los miembros y simpatizantes quieran realizar.

8.- El financiamiento mixto

Considerando el párrafo anterior y quizás por la influencia del pensamiento político aristotélico que siempre recomendó buscar el medio, cuando se refería a los regímenes políticos, “*buscando la mezcla entre dos de ellos para producir un tercero mejor que ambos*” (Bobbio 41, 1994)¹²³, cuando nos referimos al sistema de financiamiento de los partidos políticos, nos encontramos que es tan útil para el fortalecimiento de la democracia el financiar sus actividades ordinarias, en tanto instituciones permanentes de la sociedad, como sus campañas electorales, de manera que se puedan acceder a los medios idóneos que la misma sociedad contemporánea demanda, para hacer llegar el mensaje y movilizar al cuerpo electoral.

Igual beneficio reporta a esa sanidad democrática el hecho de asegurar un financiamiento público adecuado y que corresponda a los niveles de desarrollo económico, político y social de los países; que aceptar el financiamiento privado como una fuente legítima de recursos a los partidos, bajo el imperativo de su estricta regulación, a efecto de no permitir que los grandes intereses corporativos y privados sean los que distorsionen, en su favor, los resultados de una contienda electoral.

En ese sentido, el financiamiento mixto se presenta como el sistema más adecuado para resolver esa dicotomía, mas aparente que real. En América Latina: “*En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina del sistema de financiamiento mixto, es decir, en el que los partidos políticos reciben fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales, y/o para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas. Diecisiete de los dieciocho países latinoamericanos cuentan hoy con un sistema mixto, si bien con modalidades muy diferentes entre si...*” (Zovatto 3, 2001)¹²⁴ Lo mismo podrá afirmarse de Estados Unidos y Canadá. La única excepción en el continente la constituye Venezuela, donde, mediante una reciente reforma política, se abolió todo tipo de financiamiento público.

Al igual que en América, en la mayoría de los sistemas electorales del mundo, este es el sistema que más se aplica; tomando en consideración que hay ciertos énfasis en algunos sistemas de un tipo de financiamiento sobre el otro, así vemos que en Irlanda, Luxemburgo o Ucrania, -y Venezuela recientemente- el financiamiento público es prácticamente inexistente y, por el contrario, México lo privilegia de sobremanera, dejando un escaso margen al financiamiento privado.

9.- El financiamiento previo

Uno de los temas funcionales que más frecuentemente se debaten en esta materia, es el momento en que se entregan –o se deberían entregar- los fondos a los partidos políticos. Y cuando hablamos de fondos, nos referimos precisamente a los recursos financieros, que sin duda laguna forman parte del financiamiento en general, llámese indirecto, en bienes o servicios o de cualquiera otra especie, que no sea el efectivo necesario para mantener la liquidez que la maquinaria electoral demanda una vez puesta a funcionar.

Sobre esta última idea podemos imaginar, que las urgencias que viven los partidos para resolver este tema altamente operativo, se padecen durante las campañas electorales, aunque ello no signifique

caso alemán, sobre el que guardaban completo silencio, donde el mandato del Canciller Helmut Kohl no había sido relevado por los electores alemanes, por un periodo casi similar, sin que ello condujera a acciones ilegítimas y antidemocráticas.

¹²³ BOBBIO, Norberto. “La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político”. Fondo de Cultura Económica. Cuarta reimpresión. México 1994.

¹²⁴ ZOVATTO, Daniel. Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada. Seminario Internacional sobre “Dinero y Contienda Política-Electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Organos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México. Junio 2001

que no requieran de los mismos recursos y con igual celeridad para atender sus compromisos derivados de las operaciones ordinarias.

También queda claro que se trata del financiamiento directo, sin distinciones de si se trata del público o privado.

En ese orden, se puede afirmar que en lo que respecta al financiamiento público directo, son pocas las legislaciones que determina plazos específicos para que los particulares puedan entregar sus óbolos a los partidos de su simpatía. Son más bien las disposiciones aplicables a los plazos de las campañas electorales las que condicionan algunas actividades de recolección, como serían las contribuciones en mítines o concentraciones y marchas, las cuales generalmente tiene una regulación dentro de los períodos de la campaña.

Estas actividades al igual que las rifas, venta de bonos, bingos, festivales y demás de esta clase, si bien generan algunos fondos a las arcas del partido, más que ser una expectativa estratégica para cubrir los gastos de la campaña, son actos de propaganda y movilización, al igual que la venta de porta llaves, afiches, pegatinas y demás mercería.

Los grandes contribuyentes privados hacen sus aportes de manera discreta y a lo sumo asisten a cierto tipo de actos partidarios cerrados, como cenas o fiestas muy exclusivas; contribuyen con suficiente anticipación como para permitir a los candidatos y partidos, programar la campaña con un gran margen de seguridad.

Existe una regla bastante generalizada que define que las contribuciones de los particulares deben ser durante años electorales.

En cuánto al financiamiento público directo, en materia de campañas electorales, no existe una forma homogénea para su entrega a los partidos, algunas legislaciones ordenan su entrega después de las elecciones, otras en un momento previo al día de los comicios y existen aquellas que permiten hacer una entrega previa o anticipo y una posterior como parte de una liquidación de cuentas.

En su estudio comparativo de los sistemas latinoamericanos, Zovatto encuentra cuatro grupos de países, el primero integrado por Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, cuenta con un sistema de reposición posterior a la elección y, por ende, el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior.

El segundo, en el cual encontramos a República Dominicana y a la Argentina, tienen un sistema de subvención previa, la cual como su nombre lo indica, se le entrega a los partidos antes de los comicios y se calcula con base en la votación anterior (o en las dos últimas elecciones generales en el caso dominicano). Aplicando este mecanismo, cuando no se prevé un sistema especial para incluir a los nuevos o pequeños partidos, -lo que sí ocurre en algunos países como México y la misma Argentina- se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por vez primera.

Un tercer grupo de países, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, distribuye una parte del total de los fondos previo a las elecciones y otra después de los comicios. En algunos casos, se establece la distribución fundamentalmente después de la elección, no obstante existe la posibilidad de que los partidos reciban un adelanto del total.

Como en los otros casos, la referencia siempre es la fuerza electoral mostrada por el partido político en la última elección. En el caso de El Salvador, cuando se trata de fuerzas políticas nuevas (partidos o coaliciones) la ley prevé un monto fijo como anticipo.

Finalmente, la cuarta categoría Brasil y México, es aquella en la que se establecen modalidades ad hoc. Así por ejemplo, el Tesoro Nacional entrega mensualmente los duodécimos del fondo partidario a la cuenta al Banco de Brasil. En México, el Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales, no contiene provisión expresa sobre la distribución mensual del financiamiento público directo para la campaña electoral, como sí lo hace en el caso del financiamiento de gastos ordinarios de operación. Por este motivo, el Instituto Federal Electoral decidió que los fondos para la campaña de las

elecciones generales del 2 de julio del 2000 fueran distribuidos en seis pagos mensuales durante los primeros seis meses de dicho año.¹²⁵

III Los límites del financiamiento

La actualidad e importancia de este tema, se origina en los fundados temores de las autoridades de que los dineros calientes puedan penetrar en las campañas electorales y determinar resultados, con los consiguientes cobros posteriores de esas facturas políticas, en perjuicio para la democracia y los graves males que causan a la sociedad en su conjunto. También, trasluce la preocupación por consolidar a los partidos políticos como verdaderas instituciones públicas inherentes a los sistemas de democracias representativas y pluripartidistas.

Después del fracasado ensayo en las llamadas democracias populares, donde el sistema de partido único demostró su inviabilidad, tanto en la URSS como en Europa del Este, y superados los modelos represivos que administraron las dictaduras militares en América Latina y otros países del Tercer Mundo, en los cuales las elecciones únicamente servían para legitimar esos regímenes autoritarios, los partidos políticos representan ahora, ese medio para canalizar los intereses, demandas y expectativas de los ciudadanos individualmente considerados y de los grupos o sectores de la sociedad.

Por ello, la preocupación de su financiamiento ha trascendido los límites académicos o las agendas de las autoridades electorales, para convertirse en una prioridad dentro de las macro políticas de los estados y de la comunidad internacional.

En nuestros países de la América Latina, se vive un momento de reformas políticas que pretenden continuar el proceso de democratización que siguió a la caída de las dictaduras y cuya expresión se vio con mas claridad en la implementación de sistemas, procesos y autoridades electorales que de alguna manera han permitido a los pueblos, participar en elecciones mas o menos limpias, alejadas de las prácticas fraudulentas y viciadas de las décadas anteriores.

Sin embargo, el concepto de democracias insuficientes con el que se les califica actualmente, contiene un franco desafío para mejorar, consolidar y avanzar en las reformas políticas (y electorales), esas que Daniel Zovatto llama *de la segunda generación*, entre las que incluye la financiación de los partidos políticos.

En ese sentido hay que valorar la Reunión de Representantes Gubernamentales sobre Contribuciones en Campañas Electorales, organizada por la Organización de Estados Americanos, OEA el mes de Febrero de 1998, en Caracas, Venezuela, donde se discutieron factores tres factores claves en el manejo del tema del financiamiento: a) en relación con la cantidad o volumen, b) en relación con el origen; y, c) en términos de propender a la equidad del proceso.

El objetivo fundamental de la jornada fue: *“propiciar un intercambio de experiencias que sirvan de apoyo para que cada país adopte o desarrolle, de acuerdo a su realidad y ordenamiento jurídico, normas para controlar las contribuciones a las campañas electorales y limitar su costo.”*

Con esas coordenadas, cualquier sistema político podría trabajar en el diseño de su propio marco regulatorio, tomando en cuenta que el control de las contribuciones implica no sólo establecer los mecanismos de fiscalización y los órganos que lo efectuarán, sino también, los límites máximos de las aportaciones privadas, la naturaleza de las fuentes, las prohibiciones a ciertos grupos, organizaciones y personas, etc.

Tres años más tarde, después de un estudio comparativo entre dieciocho países latinoamericanos, Zovatto nos dice que: *“La financiación de los partidos y de las campañas electorales guarda hoy una estrecha relación con la crisis de la ética en la función pública y suele asociarse con bastante frecuencia, con los escándalos de corrupción y tráfico de influencias que han agravado la crisis de*

¹²⁵ ZOVATTO, Daniel. *Dinero y Política en América Latina: Una visión comparada. Versión CD, pag.19. Junio 2001.*

credibilidad de la ciudadanía respecto de los partidos y de la clase política.” (Zovatto, Daniel 2, 2001)¹²⁶

1.- Límites en los gastos de campañas

Partiendo de la limitación de los costos de las campañas, lo veo como un imperativo ético en países como los nuestros en los cuales el derroche de recursos que se realiza durante las campañas electorales no compensa los resultados que se obtienen al final de la misma, pues se ha caído en una técnica de mercadeo comercial -sinónimo del neologismo *marketing político*, muy en boga entre nuestros políticos criollos-, en la cual se presenta al candidato o al partido como el nuevo producto de cualquier marca, introduciéndolo a fuerza de publicidad, sin importar el contenido del mensaje. Se ha perdido todo sentido de educación e información político-ideológica. Por lo tanto después de millonarias campañas electorales lo único que queda son, ciudadanos hartos de los anuncios radiales y televisados, ciudades y lugares públicos manchados con propaganda electoral y algunas prendas de vestir que las siguen usando los menesterosos de nuestras calles.

El ejemplo de Costa Rica es muy aleccionador en esta materia. El artículo 85 de su ley electoral limita de manera drástica el gasto de campaña en los medios de comunicación social, al regular los espacios de los partidos en dichos medios. Ello producto de la reforma originada por el informe de una misión internacional (OEA 1986), que señaló los excesivos gastos electorales en que había incurrido un país con una economía que demandaba la atención de esos recursos en otros renglones más urgentes.

En Nicaragua existe similar regulación, al limitar *“el uso diario de la televisión y la radio a no más de 30 minutos diarios por canal de televisión, de 45 minutos por radioemisora y dos páginas para la prensa escrita. Se prohíbe además que una sola organización ocupe mas del 10% del tiempo asignado para todas.”* (Zelaya 822, 1999)¹²⁷

En el caso de las limitaciones a los partidos gobernantes, éstas generalmente se dirigen a prohibiciones en el uso de los bienes públicos estatales, sean medios de comunicación, transporte o el mismo personal que labora en las instituciones del estado, en el caso salvadoreño, también se prohíbe al Gobierno de la República, a los Concejos Municipales y a las Instituciones Autónomas, la inauguración de obras de infraestructura o de cualquier otra naturaleza durante los treinta días anteriores a la fecha de las elecciones.

La Gran Bretaña ha sido pionera en esta materia, desde 1883 estableció, como mecanismo de control, el límite a los gastos permitidos a los candidatos para la elección de la Cámara de los Comunes. En un avance significativo, desde aquella época que Michael Pinto-Duschinsky denomina era aristocrática, por el financiamiento a los candidatos por parte de los aristócratas, cuya influencia política y monetaria provenía de sus extensas propiedades, hasta nuestros días, se ha observado un cambio en: *“el límite a los gastos que se aplicaban previamente sólo a los candidatos individuales, ahora se aplican al gasto de campaña hecho por las organizaciones partidistas nacionales y por las organizaciones regionales que participan en campañas para el Parlamento Escocés y para las Asambleas de Irlanda del Norte y Gales. Las organizaciones partidistas están limitadas a un presupuesto de campaña de 19.77 millones de libras (28 millones de dólares estadounidenses). Esto se aplica a los gastos de campaña de los 365 días previos a los comicios. (Pinto-Duschinsky 15, 2001)¹²⁸*

En España, el sistema para los límites en los gastos de campaña se remite a la ecuación entre valor económico y población, por ejemplo 40, 12 o 20 pesetas, es el valor que se multiplica por el número de

¹²⁶ ZOVATTO, Daniel. *Op.Cit.* pag 3

¹²⁷ ZELAYA, Rosa Marina. *Caso Nicaragua. Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral Tomo II. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1999.*

¹²⁸ PINTO-DUSCHINSKY, Michael. *Op. Cit.* Pag. 15. *“The spending limits, which applied previously to individual candidates alone, are extended to campaign spending by national party organisations and by regional organisations involved in campaigns for the Scottish Parliament and for the Assemblies in Northern Ireland and Wales. National party organisations are limited to a campaign budget of GBP 19.77 million (USD 28 million). This applies to campaign expenditure in the 365 days before the poll”*

habitantes de la población o poblaciones, donde se presenta el candidato según se trate de elecciones generales, locales o al Parlamento Europeo, determinándose de esa manera el límite del gasto permitido. En caso de que coincidan dos elecciones los partidos no podrán realizar gastos suplementarios en cuantía superior al 25% de los máximos permitidos para la elección de Cortes Generales.¹²⁹

En Argentina, recientemente se realizaron importantes cambios en cuanto a los límites de los gastos y, aunque únicamente se circunscribieron a la ciudad autónoma de Buenos Aires, su impacto ha sido enorme, pues conocemos la importancia política y económica de esa mega ciudad, dada la alta concentración poblacional que tiene, la cual arrojó para el año 2000 un padrón electoral de 2,544,127 ciudadanos. Para el caso, esta ley redujo la duración del periodo de las campañas electorales y estableció como límite en los gastos durante la campaña \$0.40 por cada elector empadronado.¹³⁰

Canadá tiene un sistema similar en el cual los límites para las campañas de los candidatos están basados en el número de electores en el distrito electoral donde están contendiendo. Los límites se aplican a los rubros de publicidad y otros gastos de campaña excluyendo los personales.

Es de subrayar, que cuando hemos hablado de los gastos de las campañas electorales, no distinguimos entre financiamiento público o privado, pues el principio que se pretende garantizar es la equidad, buscando igualar las condiciones de la contienda electoral, de tal manera que no exista una fuerza política capaz de utilizar su posibilidad de acceder a recursos ilimitados (del estado o de los particulares), para derrotar a sus adversarios.

En ese sentido, la limitación en el uso de los medios de comunicación social es un buen mecanismo de balance, lo mismo que la reducción al mínimo necesario, de los períodos de duración de las campañas electorales.

2.- Límites en el financiamiento privado

En cambio cuando nos referimos a los límites que se deben establecer para el financiamiento privado, nos encontramos con regulaciones y procedimientos específicos y diferenciados, desde los que prohíben aportes de organismos internacionales, de empresas privadas y/o sindicatos y las donaciones anónimas, hasta los sistemas que tienen regulado el porcentaje máximo que este tipo de financiamiento, puede significar en el volumen del financiamiento total.

En el caso de México, que de ser un sistema de partido hegemónico, como lo llamaba Dieter Nohlen, ha evolucionado a uno de los sistemas electorales más avanzados del mundo, el financiamiento privado se consignó en la reforma de 1993, en un aporte del 1% para las personas físicas y 5% para las personas jurídicas, del financiamiento total; pero que, -nos dice el maestro Alonso Lujambio, al comentar la reforma política de 1996- en vista del *“espectacular aumento del financiamiento público, obligó a modificar el monto máximo de las aportaciones de los simpatizantes de 1% del monto total de dicho financiamiento total en el caso de las personas físicas y 5% en caso de las personas morales, a 0,05% de ambas. Debo señalar que en 1997 ese 0,05% del total del financiamiento equivalió a 515,875.41 pesos mexicanos (65,177 dólares estadounidenses de ese año) y en 2000 a 750,228.06 pesos (78,791 dólares estadounidenses en ese año) cifras todavía altas en perspectiva comparada”*. (Lujambio 116, 2001)¹³¹ Agregando que la alta suma que se permitía anteriormente para las contribuciones anónimas, equivalente al 10 % del financiamiento público total del año anterior correspondiente, fue abolida mediante esta reforma, destacándola como un cambio de radical importancia.

¹²⁹ Ley Orgánica 5/85 del Régimen Electoral General

¹³⁰ Ley No. 268 de 1999.

¹³¹ LUJAMBIO IRAZABAL, Alonso. Caso de México. Seminario Internacional sobre “Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

En cambio España, permite los aportes individuales o de empresas (personas físicas o jurídicas) hasta por un monto no superior a los USD \$ 50.000.00, un nivel sumamente alto, a pesar de tener, paradójicamente, un sistema de financiación fundamentalmente pública.¹³²

Hay sistemas que permiten únicamente aportes individuales, como el caso de Francia, que lo adoptó desde 1995, siguiendo le modelo canadiense de Québec y, al igual que Bélgica, el límite de los donativos individuales es el equivalente a USD \$6, 800.00, obligando al donante a hacer la entrega mediante un cheque, si el monto es superior a USD \$ 136. El sistema le compensa con un recibo que puede presentar con su declaración de impuestos, para obtener un descuento.¹³³

De tal suerte que controlar las fuentes del financiamiento privado y limitar el gasto en las campañas electorales debe ser una de las metas a cumplir en nuestras legislaciones electorales. Desde luego que habrá protestas de sectores poderosos, como los dueños de los medio de comunicación social, quienes son los que realmente mas se lucran durante estas campañas.

Habrán recursos de inconstitucionalidad por afectarse -dirán- la libertad de expresión o la libertad de contratación. Creo que esas garantías constitucionales podrían seguir incólumes, lo que se requiere es regularlas, poniéndolas en armonía con otros derechos y garantías fundamentales y también constitucionales.¹³⁴

3.- Límites en el financiamiento público

En cuanto al financiamiento público, los límites son mucho más claros, pues generalmente están referidos a los requisitos que deberán llenar los partidos políticos, para acceder al mismo. En la gran mayoría de casos, estos requisitos se relacionan con la fuerza electoral del partido, tanto por el número de votos que obtiene en los procesos electorales como por los asientos que gana en los parlamentos.

Por ejemplo en Francia se entrega por dos vías, la fuerza electoral del partido en las elecciones para la Asamblea Nacional y el número de escaños ganados en el parlamento. Para comprobar su fuerza electoral los partidos deben haber presentado candidatos en al menos cincuenta departamentos, la subvención estatal será entonces proporcional a la fuerza electoral mostrada en la primera vuelta.¹³⁵

En el caso de estados federados o como España donde funcionan las administraciones autonómicas, encontraremos dos formas de abordar este tema, por su parte el sistema español resuelve esa dualidad otorgando el correspondiente financiamiento a los partidos regionales que operan en las comunidades autónomas, de conformidad con la legislación correspondiente.¹³⁶

A escala nacional se financian los gastos de las campañas electorales de los partidos, que son las subvenciones por gastos electorales y también las actividades de carácter ordinario mediante las llamadas subvenciones anuales la cual se realiza mediante el reparto proporcional al número de escaños y votos totales, del número de escaños y votos obtenidos por cada formación política en elecciones generales, en los que no cuentan los votos del Senado, sólo los del Congreso de los Diputados.

En cuanto a otros sistemas particulares, está Nicaragua donde la Ley Electoral no fija un monto específico, sino que del presupuesto general para la celebración de elecciones, que el Consejo Supremo Electoral envía al Poder Ejecutivo y éste lo remite a la Asamblea Legislativa para su

¹³² Ley Orgánica 3/87

¹³³ 50% de descuento dentro del límite del 6 % de sus ingresos.

¹³⁴ Estos fueron los argumentos básicos empleados por los dueños de los medios de comunicación social en El Salvador, para impedir el cumplimiento de un acuerdo de la Comisión Interpartidaria de 1991, que tímidamente proponía limitar el gasto electoral en radio y televisión, hasta el 80% de la mayor deuda política generada en la elección anterior.

Con la promulgación del Código Electoral en 1993, se regularon las franjas de tiempo para los anuncios proselitistas en radio y televisión, en niveles que no alcanzaban a ser cubiertos aún por los partidos con mayores recursos, es decir que no se afectaba económicamente a este sector. Sin embargo, para no dejar duda de su poder y capacidad de influencia, lograron que la Asamblea Legislativa, derogara tales artículos del Código Electoral, durante el proceso electoral que culminó con las elecciones de marzo de 1997.

¹³⁵ Francia opera con el sistema de dos vueltas o ballotage.

¹³⁶ Con excepción de Cataluña que se rige por decretos, las demás administraciones tienen sus propias leyes en las cuales se le asigna un valor al voto (varía de región a región) y además se exige para tener derecho a la subvención al menos haber obtenido un escaño. Madrid requiere el 3% de los votos emitidos y Valencia el 3% de los votos válidos emitidos en el ámbito de la Comunidad

aprobación, se establece un porcentaje que será el aporte estatal a los partidos políticos. En unas elecciones se ha fijado en 15% de ese presupuesto electoral, para las elecciones de 1998 la Ley Electoral lo fijó el 10%. Una vez determinado el monto de la subvención los partidos reciben su cuota de conformidad con el número y tipo de circunscripciones donde presenten candidatos (nacional, departamental, regional o municipal). En esas elecciones se distribuyó el 50% del monto total entre los dos partidos que habían obtenido el primer y segundo lugar en la última elección (1994) y el otro 50% entre todos los partidos contendientes, incluyendo a los dos anteriores. Este sistema, sin lugar a dudas, promueve una fuerte tendencia hacia el bipartidismo.

Luis Alberto Cordero se queja de este tipo de sistemas que no permiten el acceso de fuerzas emergentes y ahogan a los partidos minoritarios, calificándolos como sesgados y que tienden: *“hacia la consolidación del status quo y las tendencias bipolares del electorado, mediante el establecimiento de altas barreras de acceso.”* En algunos países como en Costa Rica, continúa: *“se han reducido los requisitos de acceso y se ha dejado de utilizar el rendimiento electoral histórico de los partidos como parámetro para tener acceso al financiamiento público.”* Para fundamentar su afirmación cita un fallo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en los siguientes términos: *“En efecto, financiar a los partidos con base en su pasado electoral...equivale a fosilizar las opciones políticas del pueblo costarricense, otorgando a los tradicionales un odioso monopolio y excluyendo a los demás de una participación igualitaria, si es que no de toda viabilidad práctica en la medida en que el crecimiento de la contribución estatal ha venido cegando de hecho toda alternativa de financiación. (Resolución No 980/91 pag. 28)”* (Cordero 37-38, 1998)¹³⁷

Sería demasiado extenso ensayar un listado de formas y sistemas de distribución, limitación y requisitos que enfrentan los partidos políticos, pero obtener los fondos públicos necesarios tanto en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes como para cubrir o reembolsar los gastos incurridos en las campañas electorales.

Baste subrayar como forma bastante generalizada los umbrales, barreras o límites de exclusión que varían según las características de los propios sistemas electorales. En la mayoría de los casos, estos umbrales están directamente relacionados con el derecho o no, de mantener su personería jurídica y su registro ante la autoridad electoral, pues quienes no superan dichos umbrales, no tendrá derecho al financiamiento público y como una agravante más, pierde su registro y su existencia jurídica.

Como toda regla general existen excepciones, que habilitan al partido a recibir una subvención del estado, de conformidad con los votos obtenidos, aún a si ha perdido su registro por no haber cruzado el umbral exigido por la legislación. (El Salvador).

Las formas que adoptan estos umbrales se pueden identificar por los porcentajes de votos exigidos del total de la votación, sea en relación con los votos válidos emitidos o con una lista en particular, según el tipo de elección (presidencial, congresional o local). En el caso de Colombia por ejemplo, cuando se trata de elecciones para Presidente, Gobernador y Alcaldes, se exige el 5% de los votos válidos en la respectiva elección, en cambio si se trata del Congreso, Asambleas y Concejos se demanda un 33% de los votos depositados por la lista que haya alcanzado un escaño con el menor residuo.

Como vemos, aparece de nuevo el tema central de los sistemas mayoritario y proporcional, que son influidos e, influyen a la vez, en la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

Finalmente como un dato adicional, está la manera de distribución de las subvenciones que también presenta múltiples formas. Veíamos que en el caso nicaragüense, el método de distribución promovía el bipartidismo. En la revisión de algunos países del África francófona, (Benin, Senegal, Gabón, Malí) encontramos que los criterios de esa mancomunidad, para la alocaión de fondos se hace siguiendo los criterios de representación en las Asambleas Nacionales y en su peso o fuerza electoral.

¹³⁷ CORDERO, Luis Alberto. *Sistemas Electorales y Financiamiento de Partidos Políticos. Memoria de la Conferencia “Financiamiento de las Campanas Electorales” International Foundation for Elections Systems IFES. Caracas, Venezuela Junio 1998.*

En el caso de Malí, “*ha configurado un sistema de financiamiento original, en el que la clave para la distribución de los fondos se fundamenta en un compromiso entre equidad y representatividad electoral, así:*

1.- El 29% de los créditos liberados por el Estado, se destinaron a financiar a todos los partidos que depositaron antes del 31 de Marzo, el balance financiero de sus actividades a título de ejercicio presupuestario precedente.

2.- El 80% restante se distribuye a prorrata:

40 % por el número de diputados

40 % por los concejos municipales.” (Mbodji 43, 2001)¹³⁸

IV Mecanismos de control

No cabe duda que uno de los aspectos neurálgicos en el tema del financiamiento a los partidos políticos, es el relativo a su control y fiscalización. Los mecanismos y órganos encargados de tal función son por lo general las autoridades electorales de cada país, sobretodo cuando se trata de examinar el manejo de los fondos provenientes del financiamiento público directo. No obstante esa práctica general, también hay sistemas en los cuales se les asigna esta tarea a otras instituciones del Estado.

Existe también –y por suerte se extiende cada día mas- una suerte de auditoría social, no estatal en el sentido jurídico-institucional, asumida tanto por los medios de comunicación como por algunas instituciones de la sociedad civil, cuya independencia de los partidos políticos, profesionalismo y especialización, genera una confianza suficiente en la sociedad como para valorar y dar crédito a sus opiniones en el desempeño de los partidos políticos.

Finalmente están los mismos órganos partidarios encargados de vigilar por el cumplimiento de las normas que regulan la vida interna del partido (tribunales de honor), aquellos otros cuya naturaleza esta relacionada con las actividades financieras de la entidad (comisiones de finanzas, tesorerías) y por último los órganos máximos de decisión (congresos, asambleas generales), donde la membresía esta ampliamente representada.

1.- El control interno

Como decimos en el párrafo anterior, los partidos tienen dentro de sus normas estatutarias, una reglamentación que señala los organismos y procedimientos correspondientes a garantizar la función financiera y patrimonial del partido. En este sentido, la garantía en el manejo de sus fondos deriva del hecho mismo de ser una persona jurídica, la cual como cualquier otra, requiere para su existencia de un patrimonio propio.

Bajo ese enfoque, no importa si el sistema político-electoral le otorga financiamiento público directo o si obtiene sus recursos de fuentes exclusivamente privadas. El hecho concreto es que debe rendir cuentas de su administración, conforme lo señalan las normas internas del partido.

Por otra parte, la existencia de un control interno también se justifica por el derecho que tienen sus afiliados, simpatizantes y colaboradores, a conocer de manera transparente y satisfactoria como se han invertido y gastado los fondos que ellos han contribuido a generar para las actividades partidarias. Es aplicar el mismo principio de rendición de cuentas que todo ciudadano tiene derecho de demandar de sus gobernantes y representantes.

2.- El control externo

Aunque veíamos que existen formas sociales de control y fiscalización externa al desempeño de los partidos políticos como la prensa y las organizaciones ciudadanas, consideramos que el papel

¹³⁸ MBODJI, *El Hadj. Op. Cit. Pag. 41*

fundamental, institucional y legal corresponde al estado. No es sólo un derecho que asiste a las instituciones estatales encargadas de esa función contralora, sino un deber ineludible, sobre todo cuando se trata de fondos públicos.

Pero aún si se tratara de fondos exclusivamente privados y considerásemos a los partidos políticos asociaciones de carácter privado, siempre tendrá que haber un control del estado. En primer lugar, porque su finalidad principal es acceder al poder público y desde ahí orientar el rumbo y destino de la sociedad, según sus principios, doctrinas y programas; por lo tanto es de interés nacional todo lo que hagan. Segundo, porque en una sociedad organizada democráticamente toda institución que participe en la vida pública, sea de carácter gremial, mercantil, de servicio o de cualquier otra índole, está sometida al control del estado.

3.- Los organismos encargados del control

En la mayoría de las legislaciones de nuestros países, esta función se delega en los organismos electorales; sin embargo, también existen sistemas que los cuales los tribunales de cuentas, los organismos jurisdiccionales y a veces hasta el Ejecutivo, son los que se encargan de esta fiscalización.

Para el caso, en España: *“Tal y como dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/87, la fiscalización externa de la actividad económica financiera ordinaria de los partidos políticos corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas. Ahora bien, en el caso de los gastos realizados con ocasión de unas elecciones, la fiscalización externa la realizan consecutivamente dos órganos diferentes del al Administración Estatal, desde la fecha de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones, la Junta Central Electoral y las Provinciales velan por el cumplimiento de los artículos referidos a gastos y subvenciones electorales, posteriormente entre los cien y ciento veinticinco días posteriores a las elecciones, las formaciones políticas que cumplan determinados requisitos deben presentar una contabilidad detallada y documentada de sus gastos e ingresos electorales ante el tribunal de Cuentas mencionado anteriormente (este control esta regulado por la Ley 5/85)”* (Marín Leiva 46, 2001)¹³⁹

En América Latina, la tendencia es dotar a los Organismos Electorales de esta función; aclarando que, mientras algunos de ellos tienen a su disposición los recursos propios para desarrollar este trabajo y cuentan además con otros medios y apoyos que el estado les provee, otros carecen de elementales instrumentos necesarios para su cumplimiento, lo cual deja descubiertas importantes actividades en la verificación de los informes y reportes de los partidos.

En un detallado estudio comparativo entre las legislaciones latinoamericanas en esta materia, Xiomara Navas Carbo nos presenta como resultado que 14 países Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, otorgan a la autoridad electoral esta función. Apuntando que *“En varias legislaciones se exige a los partidos conservar sus cuentas durante cierto periodo de tiempo (por ejemplo Argentina, tres años, Brasil y Ecuador cinco), lo que posibilita que también los ciudadanos puedan enterarse de los movimientos económicos de estas organizaciones, siempre y cuando se establezca la publicidad y el acceso del electorado a la información en cuestión”* (Navas Carbo 472, 1999)¹⁴⁰

Decíamos también que esta misión se encomienda a otras entidades del estado, como las contralorías o tribunales de cuenta (Corte de Cuentas en El Salvador) y que en algunos casos, como vimos en España, la comparten con otras entidades públicas, tal es el caso de Costa Rica y Nicaragua, donde la autoridad electoral la ejerce juntamente con el órgano contralor de la nación, aclarando que en este último país, además participa el Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y la recién creada Procuraduría Electoral.

¹³⁹ MARIN LEYVA, Felix Op. Cit. Pag.46

¹⁴⁰ NAVAS, Xiomara. La Financiación electoral: Subvenciones y gastos. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Nohlen, Picado y Zovavtto (compiladores). Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México 1998.

Queda una última modalidad en la cual es el órgano jurisdiccional el encargado de ejercer este control, se trata de Argentina, donde jueces federales con competencia electoral son los que realizan la fiscalización y control. El Juez Electoral de cada distrito recibe dentro de los sesenta días del acto eleccionario, la cuenta detallada de ingresos y egresos de la campaña. Curiosamente también el Ejecutivo mediante el Ministerio del Interior, recibe cuentas de algunos gastos partidarios, cuando se trata del aporte estatal otorgado a los partidos para atender sus gastos de transporte y alojamiento de sus miembros, cuando realizan congresos o asambleas partidarias.

La fiscalización y control financiero de los partidos como hemos visto, se asigna a organismos de carácter administrativos o contralores; la intervención de la jurisdicción en el control del financiamiento partidario, en el caso argentino, se expresa como una competencia especial, creada por la misma ley, igual que si se tratara de ejercerla en materia mercantil o penal.

Sin embargo existen otras experiencias en las cuales, órganos eminentemente jurisdiccionales aplicando la justicia común o el control constitucional, han intervenido en este campo, creando con sus fallos, una jurisprudencia que ha modificado sustancialmente algunos criterios básicos en cuanto a la concepción y aplicación de las políticas que rigen el financiamiento a los partidos. Tal es el caso de las conocidas sentencias Buckley vrs Valeo (1975) en Estados Unidos y la del 9 de abril de 1992 del Tribunal Constitucional de Alemania. (*Ver supra*).

Más recientemente, con el fallo del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en el caso Bowman (1998), generó un cambio en la legislación británica, que habilita ahora a los grupos de interés o de cabildeo, gastar hasta 500 libras en campañas a favor o en contra de un candidato o de los partidos políticos. Antes de la reforma estos grupos sólo podían gastar un máximo de 5 libras.

Otro caso es el del la FEC vrs el Comité Federal de la Campaña Republicana en Colorado, donde tanto el Tribunal de Distrito como la Corte de Apelaciones, han establecido que los límites actuales a los gastos partidistas son inconstitucionales. Dependerá del fallo de las Corte Suprema de los Estados Unidos, para abrir otro camino más a los partidos políticos en el incremento de su financiamiento.

El tema podía haberse tratado en el acápite referido al control de gastos y límites del financiamiento, sin embargo lo hemos abordado en este espacio, porque queremos destacar el rol que juegan los órganos del estado no sólo en la fiscalización del financiamiento, sino también es su ampliación y desarrollo.

4.- El principio de rendición de cuentas

Todos estos mecanismos de control, fiscalización y supervisión, así como los organismos encargados de aplicarlos, tienen a la base el cumplimiento de un principio fundamental en toda democracia, la rendición de cuentas por parte de quienes ejercen la representación y la soberanía del pueblo, en y desde, los órganos e instituciones del estado.

Hacer valer este principio en sociedades donde el poder se ha ejercitado de manera autoritaria, dictatorial y sin ningún respeto a los pueblos, no es tarea fácil. Es un patrón cultural enraizado en la sociedad en su conjunto, donde el respeto hacia el otro casi no existe. De ahí que los partidos políticos consideren en algunos países, El Salvador entre ellos, que la política es su negocio exclusivo y por tanto la autoridad electoral y demás entes fiscalizadores, tienen un papel único de revisores y legitimadores de sus actividades, sin ninguna posibilidad, legal hasta el momento, modificar sus conductas o de sancionar sus malas prácticas.

Ese concepto de *accountabilty*, tan fuerte en las democracias más desarrolladas, es totalmente desconocido y por ende impracticable en nuestros países.

En Norteamérica como en el resto de democracias representativas, este principio es sagrado. Todas las legislaciones hacen énfasis en el mismo. En Canadá, según Jacques Girard, Director de Asuntos Jurídicos de Elecciones Canadá, sistema electoral se caracteriza por una liberalidad jurídica que permite amplios márgenes para la financiación. Como él lo afirma: “*quiero decir que no hay límites en cuanto a la cantidad de dinero que se puede dar a los candidatos y tampoco hay límites en cuanto al origen de*

esos recursos. Hay limitaciones que no permiten que se acepten contribuciones de extranjeros, pero aparte de eso, cualquier persona o sindicato o compañía puede contribuir a un partido o a un candidato” (Girard 152, 1996)¹⁴¹

Sin embargo los requisitos en la rendición de cuentas van desde exigirle al candidato a abrir una cuenta bancaria separada y exclusiva para los gastos de campaña, hasta efectuar un depósito al momento de inscribirse como candidato, del cual recupera el cincuenta por ciento al momento de presentar el informe de gastos electorales. Esta rendición de cuentas permite a la autoridad electoral examinar tanto el origen de los fondos como el respeto a los límites de los gastos de campaña. Si no se presenta el informe en tiempo, se debe acudir a la vía judicial para justificar cualquier atraso, además del riesgo de no volver a ser candidato.

Con una orientación mayormente hacia el financiamiento privado, pero también estrictamente regulado en el ámbito federal y estatal, en los Estados Unidos se mantiene un permanente control sobre el régimen financiero de los partidos. A nivel federal todos los comités de campaña y quienes les aportan, incluidos los partidos, y los comités de acción política (PACS), tienen que presentar sus reportes de ingresos y egresos a la Comisión Federal Electoral (FEC), trimestralmente. Dicha información queda a disposición pública por cuarenta y ocho horas. Todos los partidos tienen la obligación de entregar sus informes en forma electrónica e impresa, la FEC emplea investigadores y auditores para revisarlos y darle seguimiento a cualquier irregularidad señalada por cualquier ciudadano. En realidad la mayoría de impugnaciones e irregularidades son formuladas por competidores políticos.

En el nivel estatal, examinando el sistema de un estado modelo como es Minnesota, observamos en el Capítulo 211-A, de las Leyes Electorales de Minnesota, las normas que obligan a los comités y a los candidatos a presentar sus reportes provisionales dentro de los 14 días después de recibidas contribuciones mayores a \$750 en un año calendario y el envío de su reporte final después de cancelar todas las deudas y cuando el resto de los bienes de la campaña excedan de \$100.

La ausencia de estos reportes conlleva a la comisión de faltas por parte del candidato o el tesorero del comité, las cuales se hacen del conocimiento del Fiscal del Condado respectivo, quien promoverá las acciones pertinentes.

Como se puede observar en los dos sistemas de Norteamérica, los anglosajones con orientación hacia el financiamiento privado, son enfáticos en garantizar la transparencia en el origen de los fondos, en el principio de rendición de cuentas por parte de los candidatos, comités y partidos, y en la publicidad de tales ingresos y egresos (*accountability and disclosure*).

5.- El papel de los medios de comunicación

Muchos de los avances obtenidos en las distintas legislaciones, en cuanto al control del financiamiento de los partidos políticos, han sido producto de valientes denuncias de los medios de comunicación social, sin cuya participación, no se habrían conocido jamás los hechos que generaron nuevas regulaciones.

No vale la pena relacionar toda la información que a diario es publicada, narrada y televisada (hoy también disponible en internet) sobre los hechos de corrupción que han abatido sólidas democracias, especialmente en los últimos años.

Estas informaciones cambiaron transitoriamente el rumbo de la mayoría de gobiernos socialistas y socialdemócratas en Europa. Por suerte los esfuerzos de España e Italia a nivel judicial en el castigo a los culpables no ha sido en vano, y la casi draconiana legislación impulsada por Mitterrand en Francia entre 1987 y 1989, para combatir la corrupción denunciada por la prensa, han devuelto la confianza al electorado, según lo vemos en los resultados recientes. También las derechas han tenido que pasar por

¹⁴¹ Memoria de la TERCERA CONFERENCIA TRILATERAL ANNUAL SOBRE SISTEMAS ELECTORALES. Canadá, Estados Unidos y México Organizada por IFES. Washington D.C. 8-10 de Mayo 1996. Pag.152

esa dura prueba, como lo demuestran los casos de Kohl en Alemania y últimamente el escándalo del Presidente Jacques Chirac en Francia.

En los Estados Unidos, el papel de la prensa ha sido determinante para que las dos condiciones de la transparencia, como son la rendición de cuentas y la revelación de las fuentes donantes, se cumplan. Tanto la prensa escrita como los grandes periódicos que además de cambiar el rumbo de la historia con casos como el de Watergate, incidieron directamente en la modificación de las normas que regulan esta materia.

De igual manera, las grandes cadenas televisivas juegan su rol protagónico, desde las impactantes imágenes transmitidas en el caso de Florida para las elecciones de noviembre 2000, hasta las periódicas y permanentes transmisiones de C-SPAN, donde comparecen académicos, políticos, funcionarios de toda índole a informar y debatir sobre temas de interés nacional, incluyendo éste.

Ello además de generar esa confianza en los ciudadanos, crea también una enorme responsabilidad para los comunicadores. Mucho del abstencionismo o participación, especialmente de aquellos sectores sin mayor formación política, depende del papel que jueguen los medios de comunicación, del nivel de objetividad y profesionalismo con el que aborden estos temas, bastante sensitivos en todos los sentidos. Y siendo los medios de comunicación social también nuevos pilares institucionales del sistema democrático, tienen la responsabilidad de velar y contribuir por, y a, su fortalecimiento y consolidación.

6.- El rol de las instituciones de la sociedad civil

Afirmábamos que entre los organismos no estatales que juegan un papel importante en el control de las actividades financieras de los partidos políticos, además de los medios de comunicación social, están algunas instituciones de la sociedad civil. En efecto, en los últimos años, grupos de ciudadanos preocupados por el alza en los niveles de corrupción (en la sociedad, en los partidos, en los gobiernos, etc.) y, ante la falta de voluntad o capacidad del estado para combatir y erradicar ese flagelo, se han organizado en diferentes formas y con agendas diversas, formando una variopinta gama -o redes- de ONG's que se comunican entre si, que intercambian mensajes, experiencias, que actúan coordinadamente y sobretodo con una capacidad y profesionalismo, que no deja espacio para descalificar sus opiniones, reportes, recomendaciones etc. En muchas ocasiones, su capacidad de crítica ha tenido que ser reconocida por las instancias del estado, dada la calidad de los diagnósticos y la viabilidad de los contenidos que presentan sus propuestas.

En la materia que nos ocupa, estas iniciativas ciudadanas no son nuevas, desde hace varias décadas surgieron en las academias como la “Fundación para la Investigación Ciudadana”, que ya en 1977, mediante el informe de un Equipo de Trabajo reportaba: *“Hoy en día el financiamiento de campañas está caracterizado por una contienda política en expansión, en la cual fluyen significativamente cantidades de dinero de una manera creciente y bajo formas novedosas y en constante cambio”*¹⁴²

El surgimiento las organizaciones no gubernamentales y las iniciativas ciudadanas en los Estados Unidos y Europa, tuvieron tanto éxito en sus demandas como grupos de presión hacia el estado, en sus distintos niveles e instituciones, que pronto expandieron sus experiencias a otros países o se constituyeron en modelos a seguir.

En los estados autoritarios como los nuestros, acostumbrados al verticalismo heredado de la época colonial, reproducido y santificado por la jerarquía de Iglesia Católica, resultaba bastante incomprensible ese fenómeno propio de las sociedades horizontales y comunitarias del mundo anglosajón. A las organizaciones de base (*grass root movement*) se les considero como algo folklórico, “cosas de vagos”, dijo en cierta ocasión el presidente salvadoreño cuando alguien le preguntó: Que significaba eso de ONG's? que había firmado en Nueva York en 1991, previa la firma de los Acuerdos

¹⁴² *Report of the Task Force on Campaign Finance Report Los Angeles, California, Citizens' Research Foundation, 1997 “Campaign finance today is characterized by an expanding political arena, in which significantly increasing amounts of money flow in novel and constantly changing ways.”*

de Paz en 1992. Años antes durante el conflicto armado, muchas de ellas fueron calificadas de “organismos de fachada” de la insurgencia y no faltó más de algún jefe castrense de escasa inteligencia, que las incluyó en su estrategia contrainsurgente como objetivos militares.

Poco a poco y dado el reconocimiento que la comunidad internacional les proporcionó, se fueron ganando el respeto y luego la aceptación de las instancias gubernamentales y de los organismos internacionales. Una muestra de ello la vemos en los documentos recientes de la Organización de Estados Americanos OEA que se refieren a la letra y el espíritu del Plan de Acción de Québec, emanado de la Tercera Cumbre de las Américas (Québec, Canadá, Abril de 2001), en el que los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometen a: *“a profundizar la educación para la democracia, promover las acciones necesarias para que las instituciones de gobierno se conviertan en estructuras más participativas...y a promover una participación más activa de la sociedad civil.”* El Plan de Acción de Québec, por su parte, establece que los Estados Miembros *“elaborarán estrategias...con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; e incrementarán la capacidad institucional de los gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil”*

Desde luego que este rol protagónico lo han podido desarrollar, en la medida que los líderes de los partidos políticos se han visto envueltos en escándalos de corrupción, sin que el aparato partidario de muestras ni de removerlos ni de cambiar esas prácticas corruptas. Al contrario, en un incomprensible desafío a la paciencia ciudadana siguen manteniendo los mismos cabezales dirigenciales y con ello han provocado una crisis enorme en una de sus funciones básicas: la representación y formación de la voluntad popular. Así lo ve Juan Méndez: *“la incapacidad de las instituciones políticas para realizar eficiente y eficazmente sus funciones. La excesiva burocratización y crecimiento desmedido de los aparatos estatales, la corrupción manifiesta en diversos estratos de la manifestación pública y los bajos niveles de participación y control que tiene la sociedad sobre las instituciones políticas, son algunas de las manifestaciones actuales de esa falta de legitimidad política.”* (Méndez s/n 1998)¹⁴³

Entonces surgen otras instituciones de la sociedad civil como las asociaciones comunitarias, los grupos de interés, las ONG's etc., que gozan del apoyo y la confianza social. Desde luego, la reacción de los políticos se manifiesta de diversas formas, algunas de ellas pretendiendo justificar sus actuaciones otras, con una visión autocrítica como la de Lorena Vásquez, quien en su calidad de Secretaria General del Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica, acepta: *“Los partidos políticos teníamos una función de mediadores y de control político, en el cual teníamos un solo enemigo que eran nuestros adversarios políticos. Ahora no. Ahora, el control político lo ejercen los medios de comunicación. Mediadores: desarrollo comunal, el poder social, las ONG's, las fundaciones, en fin, muchísimas otras instituciones en las cuales entramos los partidos políticos, como la sociedad en general, como el mundo en particular, en una verdadera competencia.”* (Vásquez s/n, 1998)¹⁴⁴

Finalmente, considero que hay puntos de encuentro actualmente entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil especializadas en los temas de la observación y fiscalización de los procesos electorales y el desempeño de los partidos políticos.

Ello ha quedado demostrado en los procesos electorales de los últimos años, especialmente en situaciones muy conflictivas, donde se ha requerido el concurso de voces no partidistas que atemperen el ambiente y ayuden a despolarizar las campañas electorales. De igual manera que puedan informar objetivamente de la forma en que se desenvuelven los procesos electorales, sus fallas y aciertos, los resultados finales, etc. Ese es el papel que han jugado organizaciones como Transparencia en Perú, Participación Ciudadana en República Dominicana, Poder Ciudadano en Argentina, para mencionar solo

¹⁴³ MENDEZ, JUAN. *Partidos y Representatividad. PARTIDOS Y ELECCIONES EN CENTROAMERICA. Fundaungo y Fundación Friedrich Ebert. Compilación de Ricardo Córdova Macias y Carlos Guillermo Ramos. San Salvador El Salvador. 1998.*

¹⁴⁴ VÁSQUEZ LORENA. *Medios y Control Político. Partidos y Elecciones en Centroamérica. Fundaungo y Fundación Friedrich Ebert Ricardo Córdova Macias y Carlos Guillermo Ramos. Compiladores. San Salvador. El Salvador 1998.*

algunas del conjunto que forman la llamada Red de Observación Latinoamericana y del Caribe ROL-C, que se constituyó como tal en Junio 2001, en México D.F. y, cuyo antecedente lo encontramos en el grupo denominado Acuerdo de Lima, por haberse reunido en Perú, en Septiembre del 2000 un grupo de organizaciones entre las cuales están, además de las mencionadas antes, Momento de la Gente de Venezuela; Ética y Transparencia de Nicaragua; Alianza Cívica de México; Acción Ciudadana de Guatemala; el Consejo de Observación Electoral de Haití; Asociación Ciudadana para Elecciones Libres y Transparentes (CAFFE, por sus siglas en inglés), de Jamaica; Participa de Chile; y, Decidamos de Paraguay.¹⁴⁵

V CONCLUSIÓN

No podríamos finalizar este trabajo, sin referirnos a una serie de requisitos que condicionan todo tipo de financiamiento, las prohibiciones que le son inherentes, los reportes periódicos que deben hacer tanto los partidos como los candidatos y un régimen de sanciones que garantice coactivamente su cumplimiento.

1.- Las prohibiciones

En cuanto a las prohibiciones, la mayoría de países de la región han acordado una serie de medidas precautorias en contra de la introducción de financiamientos que podrían provenir de actividades ilícitas, con el doble propósito, primero de incidir en los resultados electorales por la vía del partido o candidato receptor, asegurando el tráfico de influencias posterior y, en segundo lugar, lograr cuando menos blanquear esos fondos. Por ello, la generalidad de prohibiciones se orienta hacia el financiamiento privado directo o indirecto.

Las más comunes se refieren a la recepción de donaciones de gobiernos extranjeros, organismos políticos, empresas e individuos no nacionales. Algunas legislaciones las prohíben categóricamente (Canadá) otros las condicionan a sus regímenes tributarios internos, como en el caso de España, donde se exige el respeto a la normativa vigente sobre el control de cambios y el movimiento de capitales; aunque no se aceptan los donativos de gobiernos extranjeros, salvo las subvenciones establecidas por el Parlamento Europeo. Algunos países como Nicaragua y Costa Rica, la aceptan solamente si están destinadas a la capacitación y la asistencia técnica de los partidos.

Otra prohibición muy extendida son las contribuciones anónimas. Existe el fundado temor que por este medio, se introduzcan sumas de dinero provenientes de actividades ilícitas que en países como los nuestros, no sólo son amenazados por el flagelo del narcotráfico, sino por otras actividades igualmente inmorales e ilegales, como el secuestro, la venta de armas, las acciones del crimen organizado etc.

Para no afectar algunas iniciativas partidarias que tienen por finalidad recaudar fondos sin la posibilidad de registrar los nombres de los donantes, como las rifas, marchas, colectas públicas, etc. Las legislaciones establecen límites por aportes individuales anónimos, así como en relación con el financiamiento total electoral (España).

¹⁴⁵ *Declaración de Acuerdo de Lima-* Nosotros, representantes de movimientos cívicos de Latinoamérica y el Caribe, miembros del Acuerdo de Lima, reunidos en San Juan del Sur, Nicaragua, con el objeto de consolidar los lazos de cooperación que existen entre las diferentes organizaciones de la región, estamos preocupados por la situación política electoral en Haití en vísperas de las elecciones presidenciales y senatoriales parciales, a realizarse el día 26 de noviembre del 2000.

Con el fin de facilitar la presencia de observadores nacionales e internacionales, pedimos solemnemente que los partidos políticos de Haití, lleguen a un entendimiento, en aras de la felicidad del pueblo haitiano, por quien Simón Bolívar, el Libertador venezolano, junto a generales y soldados Haitianos, entregó su sudor y su sangre.

Dado en San Juan del Sur, Nicaragua el siete de noviembre del dos mil.

Acción Ciudadana (Guatemala); Conseil National D'Observateurs (Haiti); Decidamos (Paraguay); Ética y Transparencia (Nicaragua); Momento de la Gente (Venezuela); Movimiento Ciudadano por la Democracia (México); Participa (Chile); Participación Ciudadana (República Dominicana); Poder Ciudadano (Argentina); Transparencia (Perú); Alianza Cívica (México)

Es muy frecuente encontrar también prohibiciones a las formaciones religiosas, tanto en lo que respecta a su participación en la política, como específicamente en materia de contribuciones financieras, con el sano propósito de mantener secularizada la política y evitar confusiones y conflictos de intereses entre los fines del poder terrenal que se proclama desde la política y las gracias de la fe predicada en los púlpitos.

Las contribuciones sindicales y empresariales, son más polémicas y por lo general los sistemas orientados al financiamiento privado (Canadá, Estados Unidos) las permiten sin mayores condiciones que las reglas generales relativas a los límites y reportes; en cambio en los sistemas que privilegian el financiamiento público directo, por lo general están prohibidas (México). En cuanto a los donativos de concesionarios y contratistas del estado, instituciones autónomas o municipios, el consenso es que deben prohibirse.

Existen otras más específicas que devienen de condiciones históricas y culturales, particulares de cada nación, cuya enumeración no agrega más a este tema.

2.- Los reportes periódicos

Al referirnos a los reportes periódicos de sus ingresos y egresos, encontramos que constituyen una de las condiciones básicas que informan al financiamiento de los partidos, sea público o privado, se trate de los efectuados en las campañas en años electorales, como de sus actividades ordinarias de carácter permanente, en los sistemas que financian este tipo de actividades.

La mayoría de sanciones impuestas a los institutos políticos tienen como fuente primaria, los errores encontrados en sus informes y reportes, en su presentación fuera de plazo o en la falta de presentación de los mismos.

Y es que el sistema no puede asegurar el principio de rendición de cuentas ni el de publicidad -poniendo en riesgo su propia naturaleza- sino aplica drásticamente, las sanciones a quienes no cumplen con este requisito.

En América Latina a excepción de Uruguay y El Salvador, todos los países exigen de una u otra forma los informes financieros de los partidos. En las democracias más desarrolladas esta es una práctica de larga data que se cumple sin mayores resistencias.

3.- El régimen de sanciones

En cuanto a la necesidad de un régimen de sanciones, es necesario subrayar que su existencia se justifica en la medida en que toda trasgresión a un marco normativo, obliga a la aplicación de medidas correctivas. Desafortunadamente, gran parte de las normas jurídicas no se interiorizan en la conciencia humana y se observan de manera espontánea y voluntaria, requieren aún de la acción coactiva del estado, como método persuasivo para garantizar su cumplimiento, de lo contrario pueden convertirse fácilmente en letra muerta.

En otro sentido y de conformidad con el principio de seguridad jurídica, su preexistencia, especificación y determinación legal, asegura que la conducta del juzgador se contraerá a su letra y espíritu, eliminando en la mayor medida posible la discrecionalidad de la autoridad encargada de imponerlas, sobre todo en sistemas en los que esta autoridad es juez y parte interesada (El Salvador, Honduras, etc.)

Observando este tema de las sanciones, encontramos tres categorías predominantes: las administrativas, las económicas o pecuniarias y las penales.

Entre las primeras, algunas se pueden caracterizar como leves, tal es el caso de una amonestación escrita, hasta aumentar su rigor según la gravedad del ilícito cometido, como sería el caso de la cancelación del registro del partido.¹⁴⁶

En cuanto a las de carácter pecuniario o económico, encontramos que son las más frecuentes y se derivan de errores, fallas, incumplimientos de los partidos en el manejo de sus fondos, justificación de algunos gastos o ingresos, por la demora en la presentación de sus informes, etc. Las hay leves como la imposición de multas y también graves que pueden llevar al partido a perder sino todo, un buen porcentaje del financiamiento del siguiente ejercicio.¹⁴⁷

Las sanciones penales si bien están definidas en las normas del derecho electoral, son los tribunales comunes los que por regla las aplican. En los Estados Unidos por ejemplo, la FEC tiene jurisdicción únicamente en materia civil, pasando al Departamento de Justicia los casos que considera deben ser juzgados penalmente por tratarse de delitos, como el soborno o el fraude electoral. En el caso italiano, el incumplimiento de algunas prohibiciones no sólo daba lugar a penas pecuniarias como el pago de hasta tres veces de la suma donada que dio lugar a la sanción porque estaba prohibida, sino que el castigo puede acompañarse con prisión desde seis meses hasta tres años. La legislación que permitió la operación denominada *tangentopoli* y que inició con la Ley 195 de Mayo de 1974, fue desarrollada con otras leyes, como la 425/80, 659/81; 413/85. (Lombardi 548, 1999)¹⁴⁸

La nueva Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referendos británica, contempla la prisión como sanción penal para el tesorero de una organización partidaria, por rebasar los límites a escala nacional, permitidos en los gastos de campaña. Francia reconoce la prisión de un año y/o la multa para quienes han recibido o han entregado donativos contraviniendo las regulaciones legales.

En Costa Rica también se considera la prisión como una sanción: *“la omisión del envío del informe o su injustificado retraso es penado, una vez cursada la prevención, con dos a doce meses de prisión para el tesorero del partido.”*¹⁴⁹

Finalmente, existe una sanción no muy extendida y sumamente drástica. Se trata de la pérdida del cargo de elección popular al que se accedió, violentando una prohibición en materia de financiamiento. En muy pocos sistemas se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos que se les compruebe haber transgredido las disposiciones sobre esta materia. Aún menos frecuente es el caso de sanciones tales como la remoción de los funcionarios electos una vez que hayan asumido el poder.

Esa nueva legislación británica si considera la posibilidad de que un candidato electo a la Cámara de los Comunes, pierda su escaño si se excede en límite de los gastos fijados para el distrito.¹⁵⁰

¹⁴⁶ El artículo 182 el Código Electoral salvadoreño contempla entre las causales de cancelación de la inscripción de un partido político: “5) Cuando un Partido Político utilice para su propaganda imprentas, órganos de prensa, radio o televisión o cualquier otro medio de difusión que estén bajo la administración del Gobierno de la República, de los Concejos Municipales o de las entidades autónomas...” Es decir, se penaliza el uso indebido del financiamiento público indirecto.

¹⁴⁷ En Francia, cuando el Comité de Cuentas de Campaña es notificado de que un partido no ha cumplido con los requisitos contables exigidos, puede ordenar que ese partido pierda su derecho a recibir el financiamiento público el año siguiente.

¹⁴⁸ LOMBARDI, Giorgio. Op.Cit. pag.548. Al respecto nos dice: “EL ilícito penal sobre el cual los fiscales desarrollaron sus teorías y prácticamente derrotaron al sistema político, fue principalmente el que hemos dicho: financiamiento ilícito de los partidos, pero también se empleó la figura de la recepción ilícita, porque la transferencia de fondos se consideraba siempre como algo procedente de un ilícito y también se empleo el delito de corrupción y de concusión, hasta la asociación para finalidades penalmente ilícitas (en italiano *associazionne a delinquere*)”

¹⁴⁹ CERDAS, Rodolfo. Financiamiento de los Partidos y campañas electorales en Costa Rica. Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica. IIDH/ CAPEL 1997

¹⁵⁰ **Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 Chapter 41.** Art. 173. - (1) Subject to subsection (2) below, a person convicted of a corrupt or illegal practice (b) if already elected to a seat in the House of Commons or holding any such office, shall vacate the seat or office subject to and in accordance with subsections (4) and (5) below.

Sistema electoral y dinero en la transición democrática de México

Dr. Alonso Lujambio

Consejero electoral presidente de la Comisiones de Asuntos Internacionales y de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Consejo General Instituto Federal Electoral de México

Introducción

Esta ponencia tiene por objeto dar a conocer, en primer lugar, las principales características y peculiaridades de la transición a la democracia que experimentó México en el período de doce años que inició con las críticas elecciones de 1988 y concluyó con el proceso electoral de 2000; en segundo lugar, aspiramos, en el marco conceptual ya anunciado, explicar con detalle el papel que jugó el financiamiento (público y privado) de los partidos políticos en el proceso mismo de transición. Esta exposición concluye con un conjunto de reflexiones sobre las virtudes del arreglo mexicano, así como de los retos que debe de enfrentar en el futuro, para transparentar el uso del dinero en la competencia democrática. Nuestro trabajo contiene un fuerte acento empírico: expone con detalle las evidencias disponibles y explica en concisa las principales características de la evolución de las variables bajo estudio.

Primera parte:

Sistema electoral y transición democrática en México

El mundo electoral mexicano posrevolucionario está marcado por la presencia de un partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Participa junto a otros partidos en elecciones no-competitivas, en las que no está garantizada la limpieza y equidad de la contienda electoral. Compite además en un contexto constitucional mayoritario. México presenta un formato constitucional presidencial (de división de poderes), bicameral, federal y municipal. En el cuadro 1 pueden verse las características más importantes del sistema constitucional mexicano entre 1917 (año en que se aprueba la nueva Constitución) y 1961. El presidente era electo (y todavía lo es) en elecciones mayoritarias a una sola vuelta, al igual que los gobernadores de los estados. Por otro lado, los sistemas electorales para elegir a todos los cuerpos colegiados eran estrictamente mayoritarios. La Cámara de Diputados tenía 178 diputados provenientes de 178 distritos de mayoría o uninominales; la Cámara de Senadores tenía 64 miembros, dos representantes de cada uno de los 32 estados del país, también electos por la vía mayoritaria; todos los diputados a los Congresos unicamerales de los estados de la Federación eran igualmente electos en distritos electorales uninominales; el presidente de cada uno de los 2,364 municipios entonces existentes también eran electos por mayoría, a una sola vuelta, y el partido que obtenía más votos se llevaba todos los regidores del cabildo municipal.

Cuadro #1
Elementos consensuales y elementos mayoritarios en la Constitución Mexicana, 1971-1961

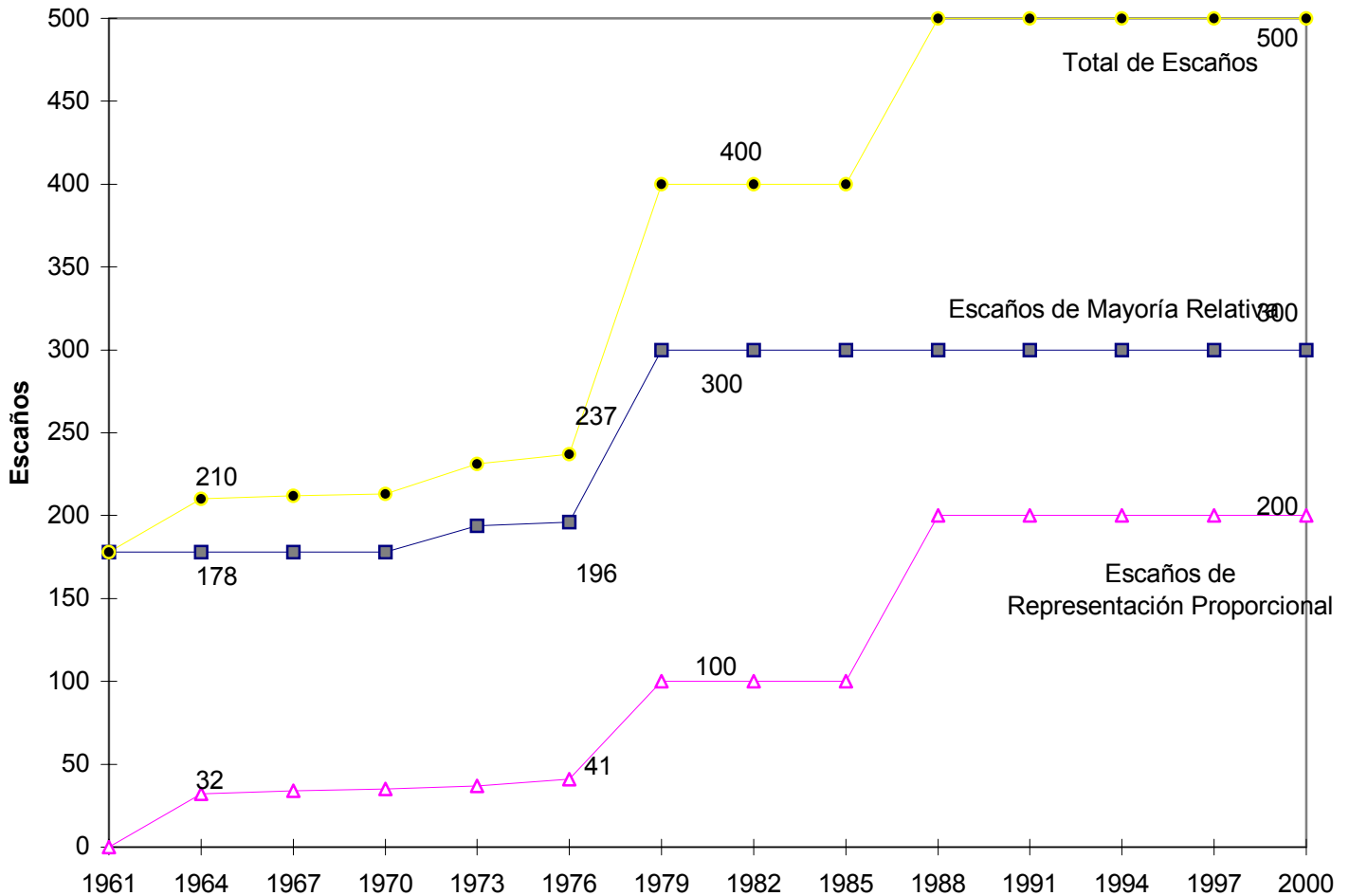
Elementos Constitucionales	
Consensuales	Mayoritarios
1. Régimen Presidencial/separación de poderes	1. Unicameralismo (en el ámbito estatal)
2. Bicameralismo (en el ámbito federal)	2. Sistemas electorales mayoritarios para elegir a <i>todos</i> los cuerpos colegiados de elección popular:
3. Federalismo/municipalismo	a) Cámara de Diputados
	b) Cámara de Senadores
	c) Congresos locales de los estados
	d) Cabildos municipales

El resultado de esta combinación de un partido hegemónico con sistemas electorales mayoritarios era simple y llanamente de un efecto aplastante del PRI en los órganos de representación política. En buena medida la historia de la transición mexicana es la historia de cómo se modifican estas dos variables: cómo el sistema de partido hegemónico va siendo lentamente sustituido por uno multipartidista, y cómo el sistema electoral mayoritario va siendo sustituido por sistemas mixtos que combinan elementos mayoritarios con elementos de representación proporcional. Todo esto explica el que México haya transitado de un autoritarismo mayoritario (con partido hegemónico) a una democracia consensual (de fragmentación moderada en el sistema de partidos).

En la gráfica No. 1 puede observarse la evolución del sistema electoral de la Cámara de Diputados. Este fue el primer ámbito de representación que contó con un sistema electoral mixto, gracias a la reforma electoral de 1962, que se aplicó por primera vez en las elecciones de 1964. Véase cómo pasamos de contar con una Cámara de 178 miembros provenientes de 178 distritos de mayoría relativa o uninominales, a contar con el mismo número de diputados, pero acompañados de 32 diputados de representación proporcional. Este sistema sufrió una importante modificación en 1977, cuando fue aplicado por primera vez en las elecciones de 1979: a partir de entonces y hasta 1988, la Cámara de Diputados contó con 300 diputados de mayoría relativa y con 100 de representación proporcional. Después, desde 1988 y hasta ahora, la Cámara de Diputados de México la integran 500 miembros: 300 de mayoría y 200 de representación proporcional.

En la gráfica No. 2 puede observarse el modo en que la evolución del sistema electoral (gráfica No. 1) se tradujo en representación política. Véase cómo en 1961, antes de la aprobación de la primera

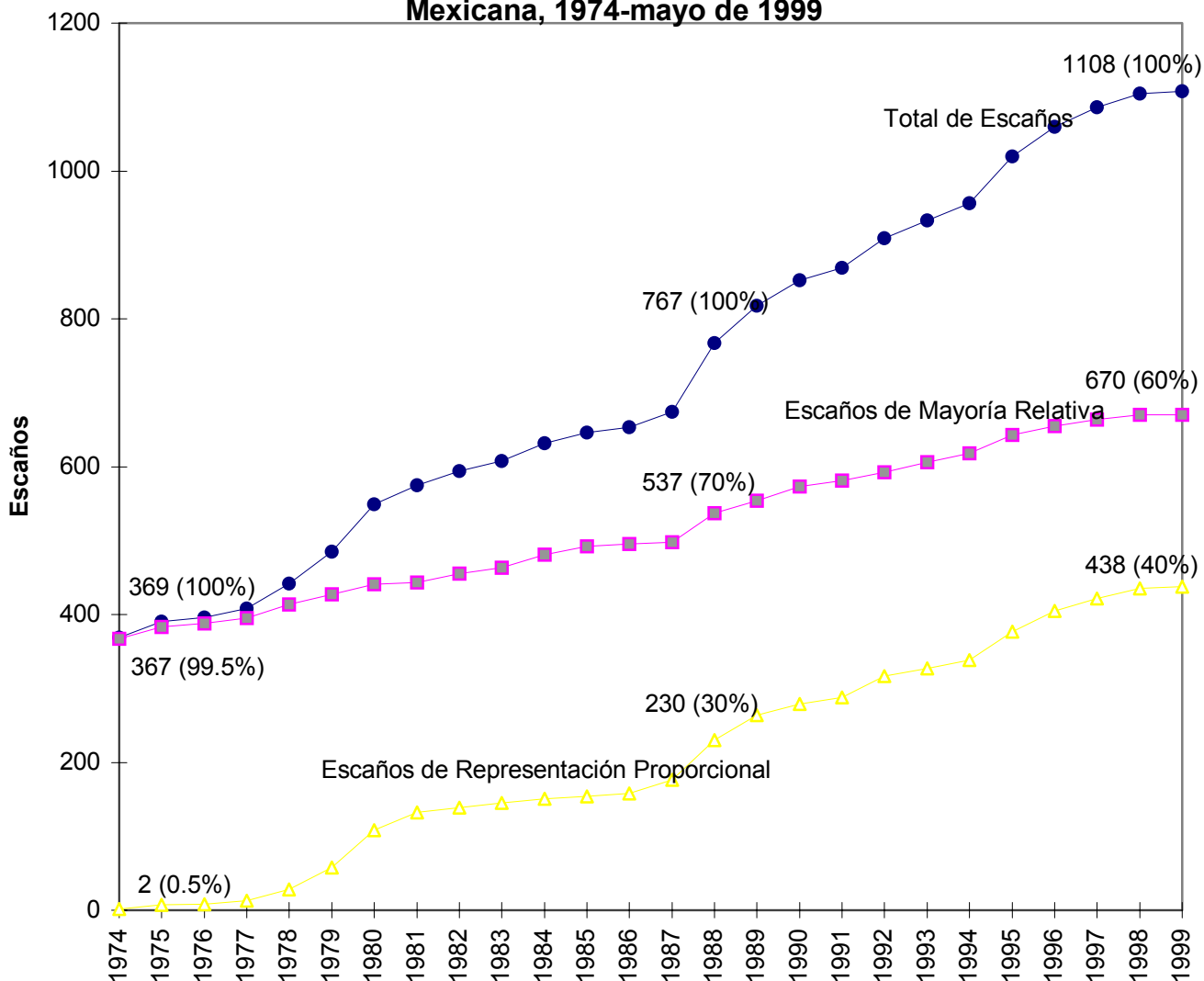
Gráfica 1
Número de Escaños en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1961-2000



reforma electoral de 1962, el PRI contaba con el 97% de los escaños, porcentaje que baja en 1964 como resultado de la aplicación, por primera vez, de un sistema electoral mixto. Vuelve a bajar la representación del PRI en 1979, cuando otra vez se modifica el sistema electoral para dotarlo de un componente de representación proporcional más significativo. En la misma gráfica puede verse cómo las elecciones de 1988 significan para México un inequívoco punto de inflexión. En ese año, y por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el PRI deja de tener dos tercios de la Cámara de Diputados (66%), imprescindibles para reformar la Constitución por sí sólo.

La Constitución mexicana de 1917 detalla un sinnúmero de elementos de la vida estatal que tuvieron que ser reformados en decenas de ocasiones para ajustar el marco normativo a las políticas implementadas por cada uno de los presidentes del período posrevolucionario. La Constitución era relativamente fácil de reformar, pese a su rigidez formal, ya que el PRI contaba sistemáticamente con las mayorías requeridas para hacerlo. La Constitución establece en su artículo 135 que para ser reformada se requieren dos terceras partes de la Cámara de Diputados, dos terceras partes del Senado, y la aprobación de la mayoría de los Congresos de los estados. Así pues, en 1988 hace su aparición un fenómeno completamente novedoso que modificaba el balance de poder entre el

Gráfica 3
Número Total de Escaños en los Congresos Locales de la Federación Mexicana, 1974-mayo de 1999



Ejecutivo y el Legislativo, y entre el partido en el poder y la oposición. El programa de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) requería urgentemente de reformas constitucionales (para privatizar la banca, modificar los derechos de propiedad en el campo, reconocer personalidad jurídica a las iglesias, etc.), pero el PRI no tenía, por primera vez en su historia, dos tercios de la Cámara de Diputados para reformar la Constitución por sí solo. Ahora tenía que negociar con otros partidos la agenda de gobierno y, por supuesto, el carácter del régimen político. Así, 1988 marca el inicio de la transición democrática de México, precisamente en el ámbito de la Cámara de Diputados.

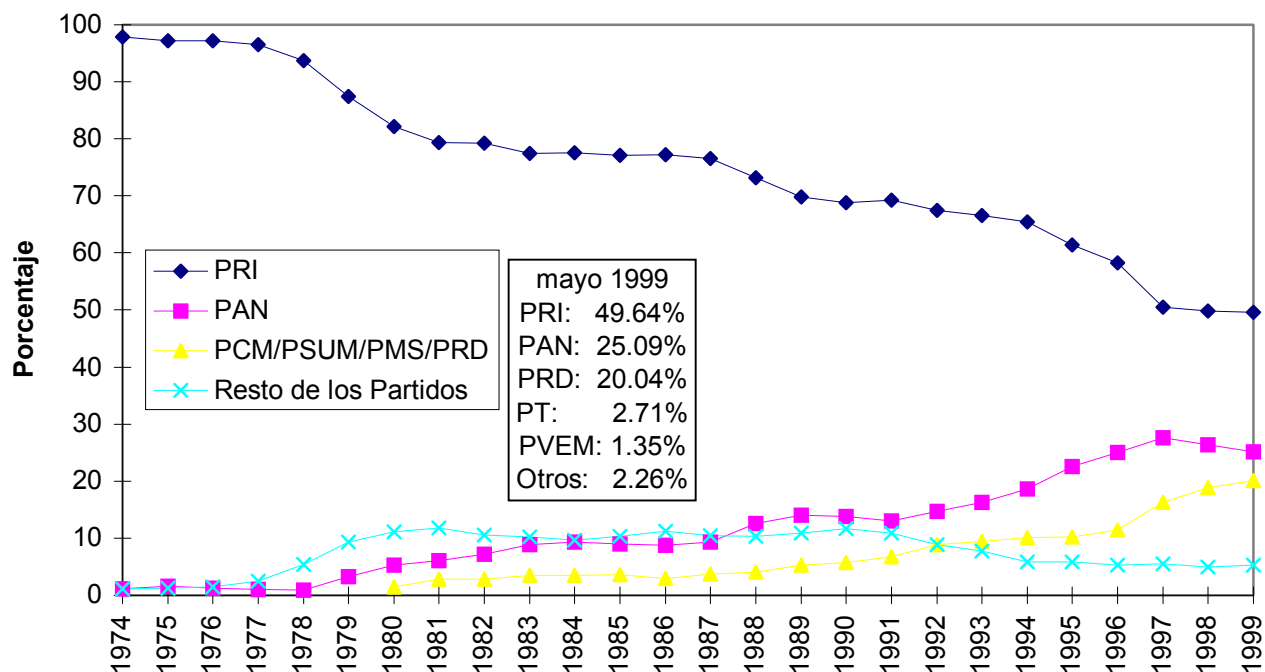
La oposición democrática de centro-derecha, personificada en el Partido Acción Nacional (PAN, 1939), negoció con el PRI un conjunto de reformas constitucionales, entre las cuales se encontraba la reforma electoral de 1989-1990, con la que nace propiamente el Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano encargado de administrar los procesos electorales federales. En 1989 nace el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de centro-izquierda. Estos tres partidos (PRI, PAN y PRD) serían a la postre los protagonistas más importantes del cambio democrático del país en el período 1988-2000.

En la misma gráfica 2 puede verse cómo en 1997 el PRI pierde incluso la mayoría ya no calificada (66%), sino incluso absoluta (50% + 1) de la Cámara de Diputados. Este cambio sellaba en definitiva el fin del partido hegemónico de México. Con la inauguración del primer gobierno dividido en México (en la LVII Legislatura, 1997-2000), hacían su aparición también los dilemas de construcción de consensos de los sistemas presidenciales donde el partido en el poder no cuenta con mayoría en el Congreso.

La gráfica 3 suma *todos* los escaños de *todos* los Congresos de los estados de la Federación mexicana en el periodo 1974-1999. Véase cómo los Congresos de los estados experimentaron un cambio parecido al que vivió la Cámara de Diputados: se fue abandonando el sistema estrictamente mayoritario y lentamente se fue adoptando un sistema mixto, de crecientes componentes proporcionales. En 1974, el primer estado introdujo, tal como puede verse, 2 diputados de representación a su Congreso. A partir de entonces, y especialmente a partir de la reforma política de 1977, se fueron haciendo más y más proporcionales los sistemas electorales de los estados de la Federación. Hoy en día, el 60% de los escaños de los Congresos de los estados son de mayoría relativa, provenientes de distritos uninominales, y el 40% restante se distribuye de acuerdo con el principio de representación proporcional. El cambio también supuso otro avance importante: el aumento del tamaño de las asambleas. Hacia 1974, el tamaño promedio de las 29 asambleas entonces existentes era de 12.7 escaños, mientras que hacia 1999 el tamaño promedio de las 32 asambleas existentes es de 34.6 escaños.

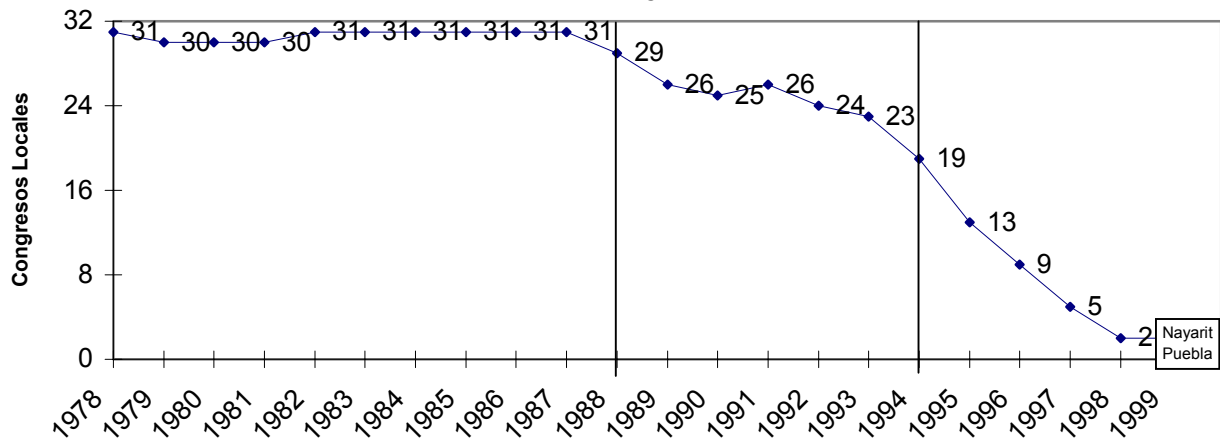
En la gráfica 4 puede observarse el modo en que la evolución del sistema electoral (gráfica 3) se tradujo en representación política. Véase cómo, en 1974, el PRI concentraba el 98% del total de los escaños en los entonces 29 recintos parlamentarios estatales. Como puede observarse, el PRI era prácticamente un monopolio de escaños parlamentarios en los estados de la Federación. Por el contrario, hacia mayo de 1999, el PRI contaba con el 49.6% del conjunto de los escaños. Es decir, en el espacio de 25 años, el PRI perdió, lenta y gradualmente, sin cambios abruptos a lo largo de todo el periodo, casi 50 puntos porcentuales de representación política. Esta gráfica muestra, como ninguna otra, la gradualidad de la pluralización política mexicana. Véase, por otro lado, cómo en los estados de la Federación mexicana se presenta un formato de sistema de partidos tendencialmente tripartita, ya que el PAN (25.09%) y el PRD (20.04%) tienden a concentrar gran parte del resto de los escaños.

Gráfica 4
Distribución porcentual de Escaños en la integración de todos los
Congresos Locales de la Federación Mexicana, 1974-mayo de 1999



¿Cuál fue la consecuencia política este lento proceso? En la gráfica 5 se puede observar el modo en que el PRI fue perdiendo el monopolio de las decisiones parlamentarias en los estados. Para reformar las constituciones de los estados de la Federación, se requiere de la aprobación de la mayoría calificada, es decir, de por lo menos dos tercios (66%) de los diputados de los Congresos. La gráfica 5 muestra en cuántos Congresos estatales tiene el PRI dos tercios de los diputados, *en el tiempo* (periodo 1978-1999). Ciertamente, como pudo ya observarse anteriormente, a partir de 1974 se empezaron a pluralizar los Congresos estatales mexicanos. Pero hasta 1988, el PRI contaba, en todos los citados Congresos, con por lo menos dos tercios de los escaños. Fue a partir de 1988, año que sella el inicio de la transición democrática, cuando el PRI empieza a perder el control de la mayoría calificada de los Congresos de los estados. Véase cómo al final de la primera etapa de la transición (1988-1994), el PRI cuenta con mayoría calificada en solamente 19 Congresos estatales. Cerca del final de la segunda etapa de la transición (1994-2000), el PRI ya sólo cuenta con la mayoría calificada en 2 Congresos estatales (Nayarit y Puebla). ¿Qué supone esto? Que, otra vez lentamente, el PRI dejó de controlar, él sólo, sin necesidad de construir coaliciones parlamentarias, el proceso de reforma constitucional en los estados de la Federación. Lentamente, la decisión de reformar las constituciones estatales ha requerido de consensos *entre distintos partidos*, lo cual resulta inédito para la larga historia de hegemonía política posrevolucionaria.

Gráfica 5
Congresos Locales de la Federación Mexicana en los que un Partido
Político cuenta con la Mayoría Calificada, de Dos Tercios de los Escaños,
1978-mayo 1999



Pero esta pluralización parlamentaria no sólo ha supuesto la pérdida de mayorías calificadas (dos tercios de los escaños) en los Congresos de los estados. También se han ido perdiendo mayorías absolutas (50% + 1), lo cual ha supuesto el surgimiento de “gobiernos divididos” en México, también en el nivel estatal. En el cuadro 2 puede observarse la composición partidaria de las 25 Legislaturas en las que se han presentado “gobiernos divididos” en 16 estados de la Federación mexicana entre 1989 y 2000, es decir, son casos en los que el gobernador, sin importar a qué partido pertenece (como después veremos, hasta 1989 todos los gobernadores eran del PRI), no tiene mayoría en el Congreso estatal. Esta situación requiere, por definición, de un grado aún mayor de negociación y de acuerdo entre distintas fuerzas políticas, ya que si ningún partido (empezando por el partido del gobernador) es incapaz de arribar a consensos con otros partidos, entonces toda la maquinaria del gobierno se paraliza. Esta es la mejor expresión del fin del partido hegemónico y del arranque del pluralismo pleno en las instituciones constitucionales mexicanas. Pasamos del riesgo de la decisión hegemónica, que ignora la voluntad de otros, al riesgo de la parálisis institucional-pluralista, que acentúa las diferencias y obstaculiza el consenso decisorio.

Cuadro # 2

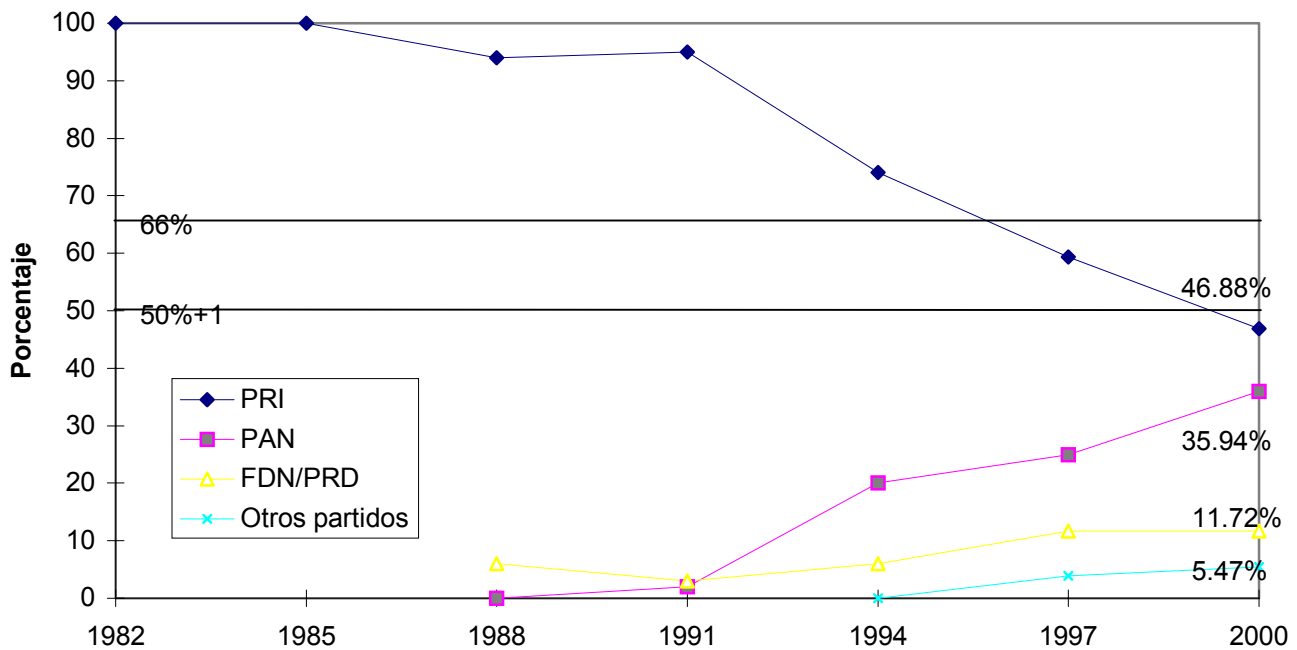
Composición partidaria de las 25 Legislaturas Locales en las que se han presentado Gobiernos Divididos en 16 Estados de la Federación Mexicana, 1989-2000

ESTADO	LEGISLATURA	PARTIDO DEL GOBERNADOR	TIPO DE ELECCIÓN	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	C	PARM	OTROS PARTIDOS ¹⁵¹	PARTIDOS LOCALES	TOTAL DE ESCAÑOS
Baja California	(1989-1992)	PAN	Concurrente	9	6	1	--	--		1	1	--	19
Michoacán	(1989-1992)	PRI	Concurrente	3	12	6	--	--		2	--	--	24
Guanajuato	(1991-1999)	PAN	Concurrente	6	20	1	--	--		--	2	--	30
Baja California	(1992-1995)	PAN	Intermedia	8	7	4	--	--		--	--	--	19
Baja California Sur	(1993-1996)	PRI	Concurrente	7	7	--	--	--		--	--	--	14
Guanajuato	(1994-1997)	PAN	Intermedia	5	21	2	--	--		--	--	--	28
Chihuahua	(1995-1998)	PAN	Intermedia	7	15	1	--	--		--	--	1	24
Aguascalientes	(1995-1998)	PRI	Intermedia	13	11	1	1	--		--	--	--	27
México	(1996-2000)	PRI	Intermedia	22	30	16	2	4		--	--	--	75
Coahuila	(1997-1999)	PRI	Intermedia	10	16	2	2	--		--	--	--	32
Morelos	(1997-2000)	PRI	Intermedia	5	13	11	--	--		--	--	1	30
Colima	(1997-2000)	PRI	Concurrente	7	10	3	--	--		--	--	--	20
Guanajuato	(1997-2000)	PAN	No Concurrente	16	12	5	1	1		--	1	--	36
Querétaro	(1997-2000)	PAN	Concurrente	11	10	1	1	1		--	--	--	25
Sonora	(1997-2000)	PRI	Concurrente	10	14	9	--	--		--	--	--	33
Jalisco	(1998-2001)	PAN	Intermedia	20	17	2	--	1		--	--	--	40
Zacatecas	(1998-2001)	PRD	Concurrente	6	12	10	2	--		--	--	--	30
Baja California	(1998-2001)	PAN	Intermedia	11	11	3	--	--		--	--	--	25
Tlaxcala	(1998-2001)	PRD-PT-PVEM	Concurrente	3	17	7	3	2		--	--	--	32
Baja California Sur	(1999-2002)	PRD-PT	Concurrente	4	5	10	2	--		--	--	--	21
Distrito Federal	(2000-2003)	PRD	Concurrente	24	5	20	1	10		--	6	--	66
México	(2000-2003)	PRI	No Concurrente	29	26	16	1	2		--	1	--	75
Morelos	(2000-2003)	PAN	Concurrente	15	12	3	--	--		--	--	--	30
Querétaro	(2000-2003)	PAN	Intermedia	12	9	1	1	1		1	--	--	25
Sonora	(2000-2003)	PRI	Intermedia	13	16	4	--	--		--	--	--	33

¹⁵¹ En el caso de los estados de Baja California (1989-1992) y Guanajuato (1991-1994), se trata del PPS. En el estado de Guanajuato (1991-1994) y (1997-2000), se trata del PDM. En el Estado de México (2000-2003), el partido es DSPPN. Por último, el caso del Distrito Federal (2000-2003), estos 6 diputados pertenecen a los siguientes partidos: 1 a DSPPN, 1 al PSN, 1 a CD, 1 al PAS y 2 al PCD.

En la gráfica 6 podemos ver la evolución de la última Cámara de representación a la que llegó el pluralismo en México: el Senado. Efectivamente, el Senado no introdujo modalidades de representación proporcional sino hasta 1991. El Senado fue en el pasado el bastión por excelencia del PRI. Véase con la gráfica cómo, hasta 1988, el Senado mexicano es una Cámara “soviética”, en el sentido de que ahí está representada *una y sólo una* fuerza política. Tradicionalmente, como ya se discutió, el Senado fue una clásica Cámara de un sistema federal, en donde se ofrece representación igualitaria a todos y cada uno de los estados integrantes del Pacto Federal. Así, hacia mediados de los ochenta, 64 senadores integraban la Cámara Alta mexicana: 2 por cada uno de los 32 estados, electos por el sistema de mayoría relativa (en cada estado, el partido que ganaba la mayor cantidad de

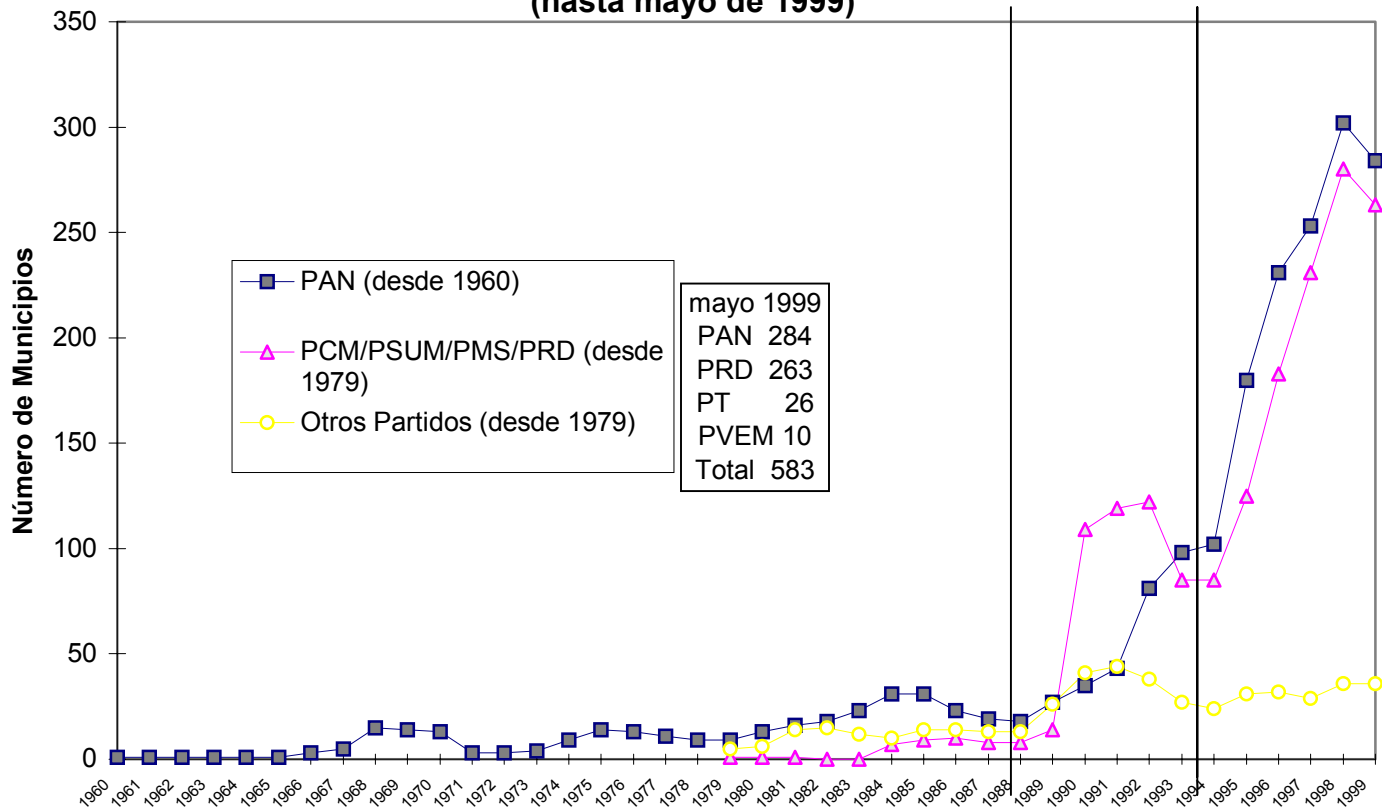
Gráfica 6
Porcentaje de la Representación Política en el Senado, 1982-2000



votos se llevaba los dos senadores). Hoy en día, el sistema electoral para elegir a los 128 senadores tiene su complejidad. Por un lado, 64 senadores siguen siendo electos por el método tradicional (dos senadores por cada uno de los estados, electos por la vía mayoritaria simple o relativa). Por otro lado, al partido que obtiene el segundo lugar en cada estado (es decir, a la “primera minoría”), se le ofrece un escaño, y así quedan ya distribuidos otros 32 senadores. Finalmente, los 32 senadores restantes son electos por la vía de la representación proporcional, en una sólo lista, de circunscripción nacional, por la vía del cociente natural-resto mayor. Los dos primeros métodos tienen a beneficiar a los tres grandes partidos (PRI, PAN y PRD), mientras que la lista nacional de 32 senadores tiende a beneficiar (pues ellos les permite tener representación), al resto de los partidos.

En la gráfica puede verse cómo el Senado se pluraliza con más lentitud que ninguna otra Cámara del país. No fue sino hasta 1997 cuando el PRI dejó de contar con el control de dos tercios de los senadores (en la Cámara de Diputados, esto sucedió desde 1988, es decir, 9 años antes). Las elecciones concurrentes (presidenciales y legislativas) de 2000, produjeron un escenario totalmente novedoso: si bien el PRI sigue siendo el partido con más escaños, lo cierto es que ningún partido cuenta ahora con la mayoría absoluta en la Cámara Alta. Por lo tanto, las elecciones de 2000 arrojan como resultado un, digámoslo así, “gobierno dividido *pleno*”, pues ningún partido cuenta con mayoría absoluta en *ninguna* de los dos Cámaras del Congreso de la Unión. Así las cosas, México

Gráfica 7
Número de Municipios de la República Mexicana gobernados por Partidos
Políticos Nacionales distintos al Revolucionario Institucional
(hasta mayo de 1999)



después de 2000 entra de lleno a los dilemas de construcción de gobernabilidad, tan presentes en casi todos los países de América Latina.

En la gráfica 7 puede verse la evolución de uno de los ámbitos centrales de competencia política en la transición democrática de México: el municipio. Hoy en día existen 2,419 municipios en el país. En elecciones municipales se compite por la presidencia municipal y por la distribución de los regidores de los cabildos (el cabildo más numeroso es el de la ciudad de Acapulco, con 32 regidores, mientras que más de cien municipios de Veracruz son los más pequeños del país, pues sólo cuentan con 1 regidor). En la gráfica sólo se expone el número de municipios gobernados por partidos distintos al PRI. Hacia 1988, sólo 39 municipios eran gobernados por partidos distintos al PRI. Hacia mayo de 1999, 583 municipios son gobernados por partidos distintos al PRI, 94% de los cuales son concentrados por el PAN y el PRD.

Podría alegarse que este cambio no es muy significativo, ya que 583 municipios sólo representan el 24% del total de municipios del país. Ello supone que hacia mayo de 1999, el PRI sigue gobernando el 76% de todos los municipios. Esto es cierto, si bien ignora que hay distintos tipos de municipios. Los hay enormes, con más de un millón de habitantes, y los hay muy pequeños, de menos de 4 mil habitantes. La gráfica 8 muestra el porcentaje de la población que vive en los municipios que describe la gráfica 7. El PAN, siendo un partido de clases medias urbanas, gobierna hacia mayo de 1999 al 33.1% de la población del país, mientras que el PRD –que gobierna un número similar de municipios- solamente gobierna al 12.3% de la población del país (el PRD concentra sus gobiernos en municipios relativamente poblados o pequeños, rurales y semi-urbanos).

El municipio mexicano funcionó, durante la transición, como escuela de gobierno para los partidos de otrora eterna oposición. Ese fue el gran servicio que la estructura institucional municipal

le ofreció al tránsito democrático. Muchos gobernadores de los estados, pertenecientes desde 1989 a partidos diferentes al PRI (tal como se verá en la siguiente gráfica), fueron, antes, presidentes municipales en ciudades importantes de sus estados. Ello permitió a la ciudadanía conocer los efectos de gobiernos de partidos distintos, y proveyó de información política al electorado, proceso de especial relevancia después de décadas de monopartidismo prácticamente total en los distintos niveles de gobierno.

En la gráfica 9 puede observarse el modo en que la estructura de competencia política de los poderes ejecutivos estatales se ha ido pluralizando. En estricto rigor, en México existen 32 “entidades federativas”: 32 estados propiamente dicho, y un Distrito Federal. Hasta 1997, el Distrito Federal era gobernado por un “Regente” nombrado por el presidente de la República. Desde 1997, el Distrito Federal es gobernado, desde el poder ejecutivo, por un “Jefe de Gobierno” electo popularmente.

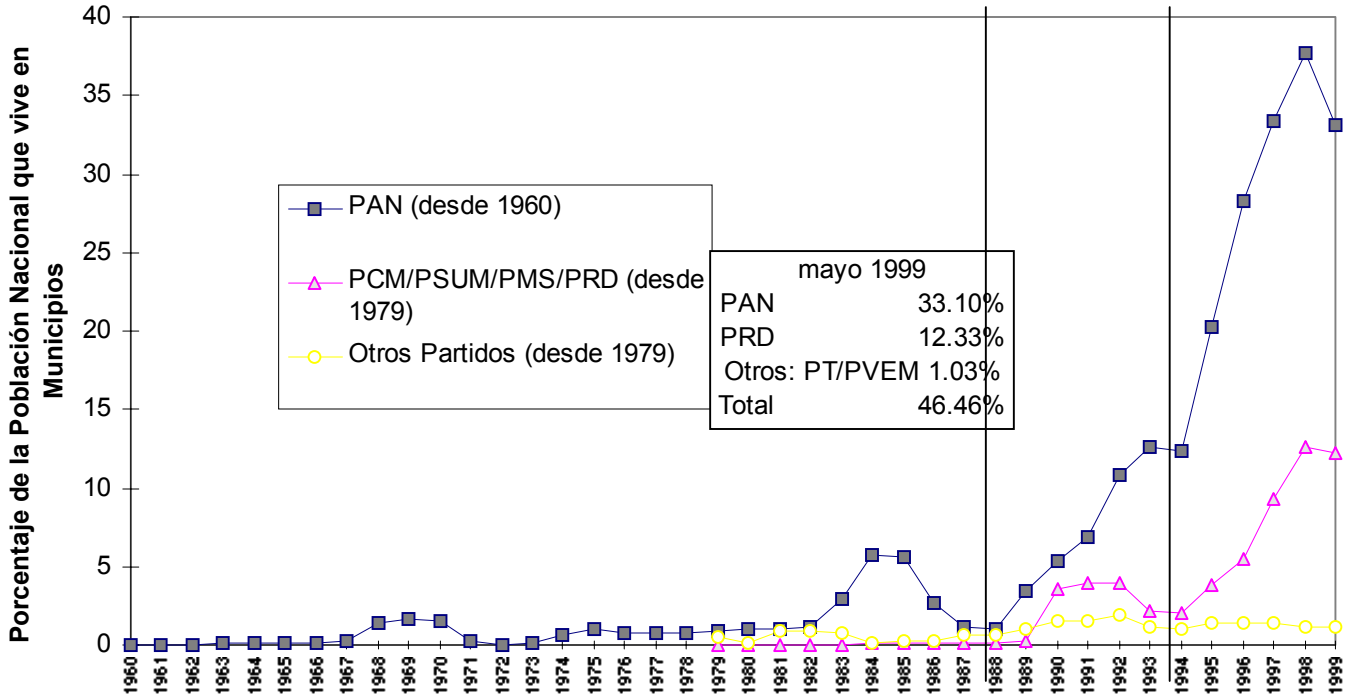
Como puede verse en la gráfica, hacia finales de 1988, todos los gobernadores del país eran miembros del PRI. En 1989, el PAN logra un triunfo histórico: conquista la primera gubernatura para los partidos de oposición nacionales en toda la historia posrevolucionaria mexicana. A partir de entonces, la competencia por las gubernaturas en los estados (un cargo especialmente codiciado, como en cualquier sistema federal) es creciente, y también el pluralismo que hoy expresa este importante conjunto de cargos de elección popular.

Mientras la presidencia de la República fue conservada por el PRI, el federalismo y el municipalismo mexicanos sirvieron durante la transición para contrapesar al partido otrora hegemónico. Sin embargo, el mismo papel pivotal juegan federalismo y municipalismo después de 2000: el PAN ganó la presidencia de la República, pero el PRI conserva un enorme poder en la estructura federal y municipal. Véase en la gráfica cómo actualmente el PRI conserva 18 estados de la Federación, mientras que el resto de los partidos gobiernan 14 estados desde la titularidad del poder ejecutivo.

Concluyo esta primera parte de la ponencia con la presidencia de la República. La gráfica 10 muestra los porcentajes de votación obtenidos por las grandes fuerzas políticas del país desde 1952. En 1952 el PRI se escindió, ya que un destacado miembro de dicho partido, el general Henríquez Guzmán, compitió contra el PRI apoyado por la Federación de Partidos del Pueblo. En las siguientes cuatro elecciones presidenciales, el PRI mantuvo su cohesión y no se dividió, con dos casos particulares. En 1976, el candidato del PRI no tuvo competidor, al negarse la oposición a presentar candidato dado el carácter no competitivo del sistema de partidos. Después, en 1977, con la llamada Reforma Política, se registraron nuevos partidos (notoriamente el Partido Comunista). La caída del nivel de votación del PRI en 1982 respondió en buena medida a la multiplicación de opciones políticas para el electorado.

Gráfica 8

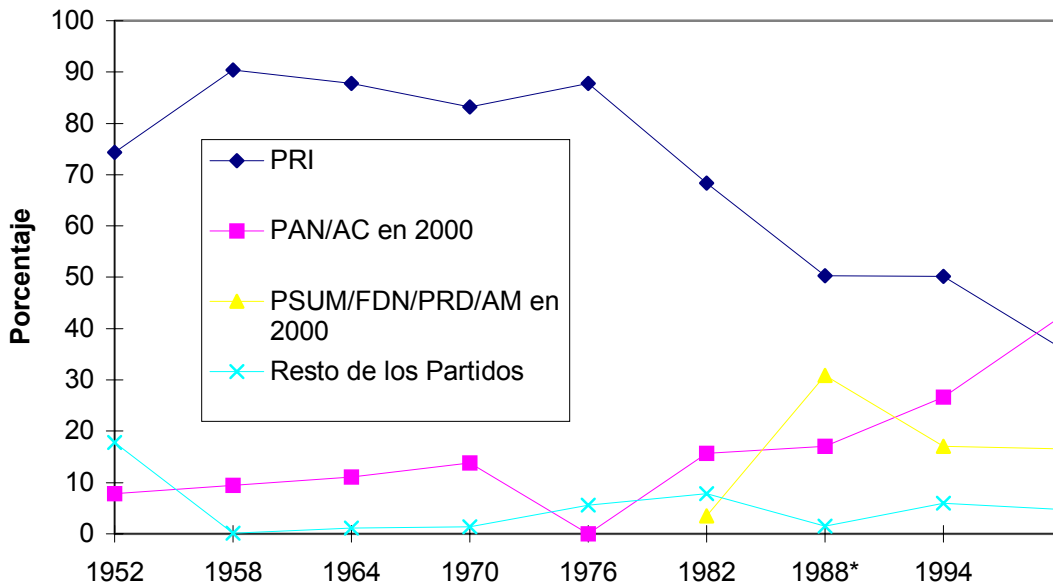
Porcentaje de la Población Nacional que vive en Municipios y es gobernada por Partidos Políticos Nacionales distintos al Revolucionario Institucional (hasta mayo de 1999)



Después vinieron las elecciones más críticas del periodo posrevolucionario: las de 1988, que dieron pie al arranque de la transición democrática. Posteriormente vino la elección del presidente Ernesto Zedillo, en 1994. Aquella elección fue, en palabras del propio Zedillo, “limpias pero inequitativas” ya que, si bien no hubo fraude entonces, la elección estuvo sellada por la extraordinaria inequidad en el acceso a los medios masivos de comunicación y al financiamiento. Es precisamente

Gráfica 10

Porcentaje de votación por Partido Político en Elecciones Presidenciales, 1952-2000



en el asunto del financiamiento de la política electoral en donde concentraremos a continuación nuestra atención. Valga, con todo, concluir esta parte de la ponencia subrayando que hacia 2000 estaban dadas las condiciones para una elección democrática, *limpia y equitativa*. Con las elecciones de 2000, no sólo concluía la transición democrática de México, no importando quién ganase o perdiese. Adicionalmente, se dio por primera vez en la historia posrevolucionaria la alternancia en la presidencia de la República.

Segunda Parte: El dinero en la transición democrática de México

Sólo en el marco analítico general de la transición democrática de México puede entenderse cabalmente el papel que el factor dinero –siempre imprescindible, y muchas veces perverso- jugó en el proceso político entre 1988 y 2000. Obviamente, el factor dominante del debate mexicano sobre la relación entre el dinero y la política electoral tenía que ver con el carácter hegemónico del partido en el poder o, si se quiere, en el carácter del PRI mexicano como “partido de Estado”. De este concepto se ha abusado, sin duda, y en muchos casos no tiene un referente empírico claro y evidente. Digamos para efectos analíticos que el reto central relacionado con el tránsito del PRI como “partido de Estado” al PRI como “un partido más” tenía que ver, centralmente, con los orígenes de su financiamiento. Nunca fue evidente (porque esas cosas no dejan huellas claras), pero existió la percepción, durante decenios, en las esferas de las oposiciones, de que el PRI recibía dinero del gobierno, y que de hecho vivía de las aportaciones que el gobiernos le ofrecía. Así, el “financiamiento público” estaba concentrado en una sólo fuerza política y no estaba regulado, por supuesto, en modo alguno. Dicho financiamiento no era ilegal, en sentido estricto, pues no estaba prohibido, pero tampoco era transparente, pues no aparecía ni en el Presupuesto ni en la Cuenta Pública. Por otro lado, un sistema de partido hegemónico, en el que las elecciones *por definición* no son competitivas, impide (o por lo menos obstaculiza), *caeteris paribus*, que los partidos de oposición reciban cuantiosos recursos privados (¿qué caso tenía financiar jugosamente a un partido que de cualquier modo iba a perder?).

Brevemente, la evolución de la normatividad en materia de financiamiento de los partidos políticos mexicanos fue como sigue:

- a) En 1963 se estableció que los partidos políticos estarían exentos del pago de impuestos sobre ingresos relacionados con rifas y sorteos.
- b) En 1973 se estableció que los partidos se beneficiarían de una franquicia postal, al tiempo que el Estado les reservaría tiempos de acceso a los medios electrónicos de comunicación.
- c) En 1977, se inició el financiamiento público directo, sin reglas para determinar el monto a distribuir y sin reglas de distribución (es decir, el financiamiento público se otorgaba con total discrecionalidad, y los partidos no rendían cuentas del uso que daban a sus recursos públicos).
- d) En 1986, se establecieron reglas para determinar el monto a distribuir y reglas, también, para distribuir los recursos (estricta proporcionalidad, de acuerdo a los resultados de la última elección nacional). Se estableció por otro lado que los partidos entregarían un informe en que darían cuenta del usos de esos recursos. Sin embargo, no se establecieron mecanismos de revisión de la veracidad de lo reportado en el informe. Por otro lado, el informe sólo debía abarcar lo relacionado con el uso del financiamiento público. No debía reportarse nada en relación ni al origen y al destino del financiamiento privado.
- e) En 1990 se estableció una nueva fórmula de reparto de los recursos públicos: el 90% se distribuiría de manera proporcional, y el 10% se distribuiría a partes iguales entre partidos.
- f) La reforma de 1993 fue un verdadero punto de inflexión. Entonces se prohibió en definitiva que los partidos recibieran recursos del gobierno (fuese a nivel federal, estatal o municipal) más allá de los recursos obtenidos en términos de la ley electoral federal. También se prohibió a los partidos recibir recursos, en dinero o en especie, provenientes de las empresas, y se puso un límite anual a los recursos que las personas físicas podían aportar a los partidos. Ambas

medidas intentaban evitar que los partidos políticos fuesen instrumentos de intereses particulares. Igualmente, quedó prohibido para los partidos el recibir dinero del extranjero o de iglesias de cualquier religión o secta. Por otro lado, la reforma de 1993 inauguró la rendición de cuentas, al obligarse a los partidos políticos a entregar informes sobre el origen y el destino de la totalidad de sus recursos, tanto públicos como privados. También se establecieron, por primera vez, topes de gasto de campaña. Se estableció por otro lado que el Instituto Federal Electoral (IFE) sería la autoridad encargada de auditar los informes, y de emitir un dictamen sobre ellos. También se le dio a dicha autoridad la facultad de aprobar un Reglamento que especificara el modo en que los partidos deben cumplir con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas.

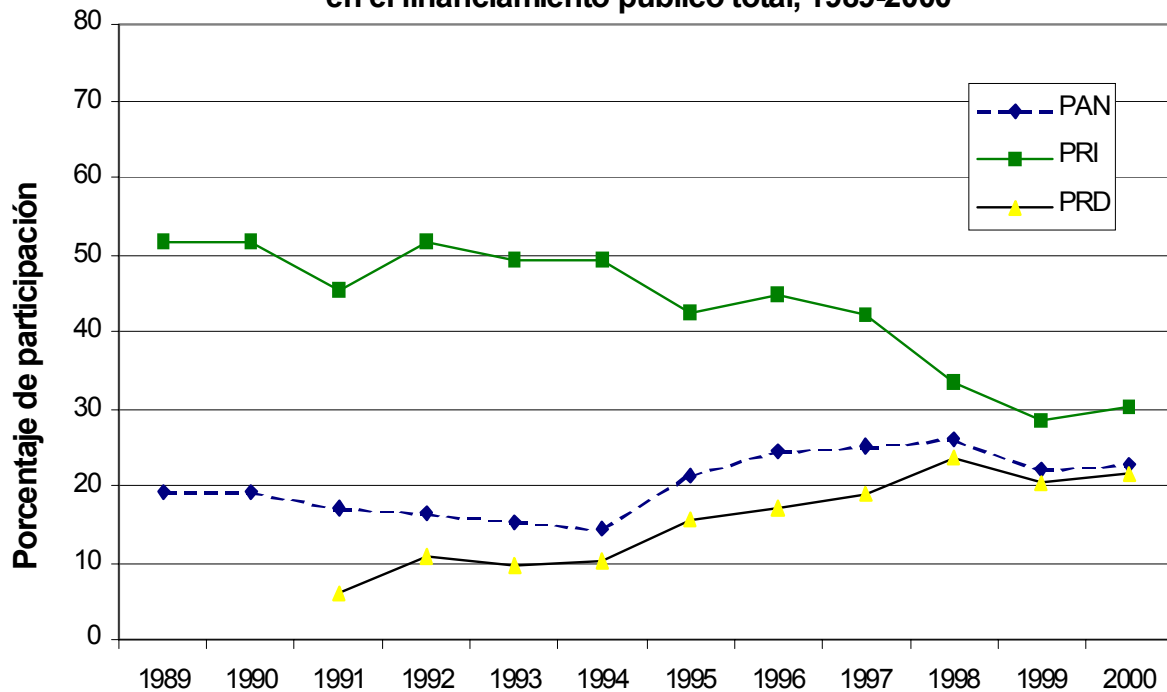
g) La última de reforma electoral que afectó el mundo del financiamiento y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos fue la de 1996. Entonces se estableció, desde la Constitución, que los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado. También se prohibieron a partir de 1996 las aportaciones privadas anónimas. Por otro lado, con esta reforma se triplicó el financiamiento total a los partidos políticos, al tiempo que cambió la fórmula de reparto: el 70% se distribuye desde entonces de modo proporcional, y el 30% se reparte de modo igualitario entre todas las fuerzas políticas. También se creó desde la ley la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de carácter ya permanente, como órgano del Consejo General del IFE especializado en las labores fiscalizadoras. Finalmente, y tal como veremos más adelante, se redujeron los topes de gasto de campaña (uno de los instrumentos centrales de la equidad de la contienda).

Veamos ahora los datos básicos que permiten comprender el listado de reformas normativas anteriormente expuesto, para después hacer un breve balance crítico del estado que guarda la normatividad mexicana en materia de control sobre las finanzas y el gasto electoral de los partidos políticos.

En la gráfica puede verse el modo en que evolucionan el financiamiento público y privado hasta 2000. Sobre el financiamiento público, los datos están disponibles a partir de 1989, ya que, ya en vigor la reforma electoral de 1986, en los años 1986, 1987 y 1988, el dato del financiamiento “público” a los partidos políticos simple y sencillamente no se hizo del conocimiento público. Sobre el financiamiento privado, los datos disponibles arrancan en 1994, ya que en dicho año entró en vigor la reforma de 1993 que estableció la obligación para los partidos de informar respecto del financiamiento total, es decir, tanto del financiamiento público como del privado.

Gráfica 12

Participación de los tres principales partidos políticos
en el financiamiento público total, 1989-2000

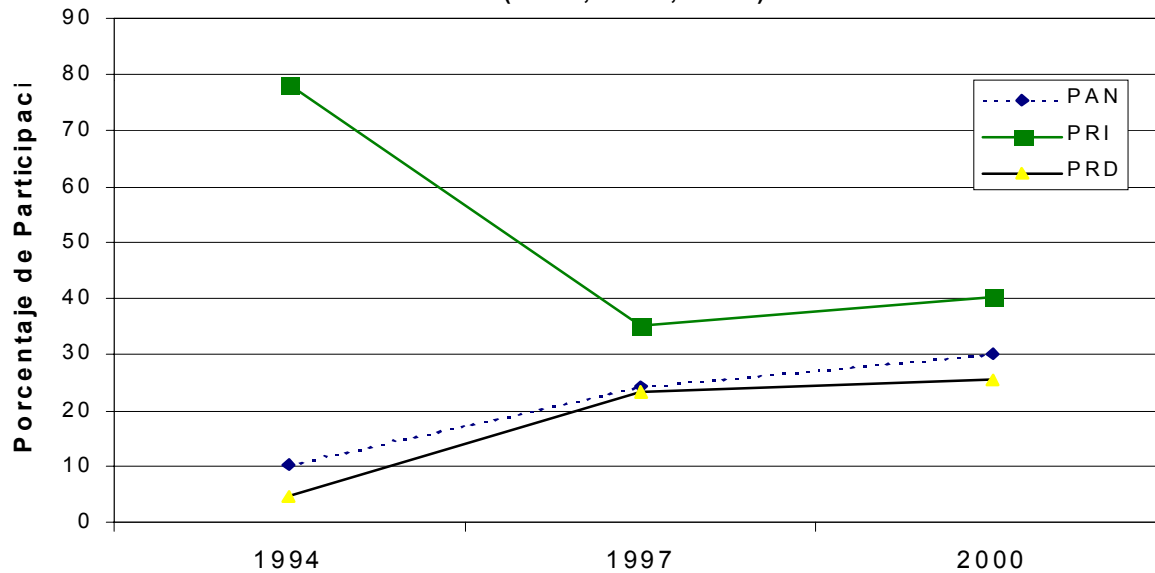


Véase entonces básicamente dos fenómenos. En primer lugar, el financiamiento público fue relativamente modesto entre 1989 y 1996, si bien se comportó en términos generales al alza. En el periodo enunciado, el máximo de financiamiento total distribuido a todos los partidos fue de 85 millones de dólares estadounidenses. Por otro lado véase cómo, en las elecciones presidenciales de 1994, el financiamiento privado clara y evidentemente prevalece sobre el financiamiento público (como se verá más adelante, una aplastante proporción del financiamiento privado lo concentró el PRI). En segundo lugar, es notorio cómo a partir de 1996 se multiplica el financiamiento público y se desploma el privado. Efectivamente, con la reforma de 1996, ya apuntada párrafos arriba, el financiamiento público aumentó significativamente, al grado de que, en el año 2000 (año electoral), los partidos políticos mexicanos recibieron 330 millones de dólares, al tiempo que el financiamiento privado no superó los 50 millones de dólares.

La gráfica 12 ilustra la distribución del financiamiento total. Aquí está uno de los factores centrales del papel, claramente positivo, que tuvieron las reformas electorales ya aludidas para producir condiciones de equidad en la competencia democrática. Ya vimos el modo en que el monto total de financiamiento público se disparó como consecuencia de la reforma electoral de 1996. Véase ahora el modo en que la nueva fórmula de reparto (70% proporcional, 30% igualitario) impactó en la distribución de recursos entre las distintas fuerzas políticas. Hacia 1989, el PRI concentraba un poco más del 50% del total de los recursos. Hacia 2000, concentró solamente el 30%; es decir, el PRI perdió durante la transición 20 puntos porcentuales de un financiamiento público creciente. La gráfica muestra cómo las otras dos grandes fuerzas políticas (PAN y PRD) mejoraron sustancialmente (sobre todo el PRD) su porcentaje de participación en el financiamiento público total.

La gráfica 13 analiza la distribución del financiamiento total (público y privado) entre las tres grandes fuerzas políticas del país. Véase cómo en 1994 la distribución de los recursos totales es francamente inequitativa. El PRI concentra más del 70% de todos los recursos, y su principal competidor no pasa de los 15 puntos porcentuales. Alguna vez, el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) reconoció que su elección había sido “limpia pero inequitativa”. Aquí puede verse qué quiso decir el entonces presidente con esa frase. Era muy difícil que los partidos de oposición compitieran en condiciones democráticas con el PRI bajo el esquema de financiamiento que existía en 1994. El

Gráfica 14
Porcentaje de gasto electoral total por partido político
(1994, 1997, 2000)



PRI pasa a tener, en 2000, el 35% del financiamiento total, mientras que sus dos principales oposiciones pasan a concentrar, ambas, alrededor de 25 puntos porcentuales del financiamiento total.

Este cambio se tradujo, por supuesto, en la capacidad de los partidos para ejercer gastos en los procesos electorales. En la gráfica 14 puede verse cómo el PRI concentró en 1994 el 78% del gasto electoral total, mientras que en 2000 sólo gastó el 40% del total de los recursos ejercidos. Los cambios ya reseñados posibilitaron que las otras dos grandes fuerzas políticas (PAN y PRD) mejoraran sustantivamente su posición relativa en términos de capacidad de gasto.

Finalmente, en el cuadro 3 puede verse el modo en que la reforma de 1996 también afectó los topes de gasto de campaña. En 1994, los topes de gasto de campaña eran demasiado altos, lo cual no posibilitaba que dichos topes jugaran el papel de equilibradores de la competencia. En 1994, un partido podía gastar, en el conjunto de las tres elecciones federales (presidenciales, senatoriales y para diputados federales), 290 millones de dólares. Con la reforma electoral de 1996, esa cifra cayó a 117 millones de dólares. Con todo, se “presidencializaron” los topes de gasto, ya que si en 1994 el tope de gasto en la campaña presidencial era de 43 millones de dólares, hacia 2000 dicha cifra no disminuyó, sino todo lo contrario: pasó a ser de casi 52 millones de dólares. La explicación de esto está en los componentes porcentuales de los topes: el tope presidencial pasó de concentrar el 14.9% de los topes agregados en 1994, a concentrar el 44% de los topes agregados en 2000. Aún así, es evidente que los topes ayudaron a reducir el gasto electoral, aún cuando las campañas electorales mexicanas son inusualmente largas en perspectiva comparada (la campaña presidencial en México dura cinco meses y medio; sólo Honduras en América Latina supera a México en este punto).

Cuadro #3
Topes de gasto de campaña para las elecciones federales de 1994 y 2000,
en pesos mexicanos

TOPE DE GASTO	1994	1994 en pesos	2000	
	Pesos corrientes	del año 2000	Pesos corrientes	
Presidente	N\$134,460,560.34	\$438,314,710.81	\$491,816,870.75	
Senadores	N\$510,135,936.00	\$1,662,941,792.72	\$404,680,348.82	
Diputados	N\$255,067,986.12	\$831,470,955.00	\$221,621,181.00	
TOTAL	N\$899,664,482.46	\$2,932,727,458.53	\$1,118,118,400.57	
Topes de gasto de campaña para las elecciones federales de 1994 y 2000, en US\$				
TOPE DE GASTO	1994 en dólares	Porcentaje	2000 en dólares ^o	Porcentaje
Presidente	43,374,374.30		51,770,196.92	44.0
Senadores	164,559,979.35	56.7	42,597,931.45	36.2
Diputados	82,279,995.52	28.4	23,328,545.36	19.8
TOTAL	290,214,349.17	100.0	117,696,673.73	100.0

^o Fuente tipo de cambio: Banco de México.

Consideraciones finales

La evolución de la normatividad mexicana en materia de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos jugó, sin lugar a dudas, un papel positivo en la transición hacia la democracia. Hoy se cuenta con un sistema de financiamiento público que produce condiciones de verdadera equidad en la competencia democrática, una condición sin duda ausente, un déficit democrático, durante muchos años de vida electoral en México. También se cuenta con un conjunto de normas que limitan las contribuciones privadas, prohíben las de las empresas, las provenientes del extranjero y las de los ministros del culto religioso. Por otro lado, se cuenta finalmente con un sistema de rendición de cuentas que sanciona la autoridad electoral federal a través de un dictamen que arriba a conclusiones y una resolución que impone las sanciones que corresponden frente al eventual incumplimiento de la normatividad. Las sanciones impuestas por el Consejo General de Instituto Federal Electoral a propuesta de su Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos son recurribles por los partidos ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en el país.

Con todo, hay un conjunto de reformas electorales que están pendientes para enfrentar los retos por venir. Es indudable, por ejemplo, que el cuantioso financiamiento público jugó un papel positivo en el tránsito democrático. Sin embargo, existe una creciente inclinación crítica por parte de la opinión pública respecto de los montos de dinero que se destinan a financiar las actividades de los partidos políticos. Nada sería peor, en el estadio de consolidación democrática en el que México debe de entrar, que una deslegitimación del sistema de partidos por la vía de la sistemática crítica a los mecanismos de su financiamiento público. Los partidos políticos mexicanos deben ser en esto muy cuidadosos.

Pero, sin duda, el máximo reto por venir se encuentra en los mecanismos de fiscalización y control. Las normas mexicanas son, a mi juicio, si no ideales, sí podría afirmarse que pretenden construir importantes bienes públicos, dignos de protección y cuidado: que el financiamiento público prevalezca sobre el privado; que existan prohibiciones al financiamiento de las empresas y del extranjero, así como límites al financiamiento de las personas físicas; que existan topes de campaña; todas estas normas militan en el sentido, correcto, de aislar a los partidos de los intereses parciales que existen en la sociedad, e inclinarlos hacia la promoción del interés general. El problema está en

cómo hacerlos valer. La autoridad electoral tiene pocos instrumentos, verdaderamente poderosos, para verificar que los partidos cumplan al pie de la letra con esa normatividad.

Ciertamente, la fiscalización del dinero en la política es un asunto no resuelto por ninguna democracia, por desarrollada que ésta se encuentre en éste o aquél país. Los problemas que ha enfrentado Chirac en Francia, Kohl en Alemania, Blair en Inglaterra, González y Aznar en España, Samper en Colombia, Collor de Melo en Brasil, por no hablar del eterno debate sobre el asunto que se vive en los Estados Unidos o en Italia, son algunos, sólo algunos ejemplos del problema democrático irresuelto por excelencia: el de la relación entre el dinero y la política democrática.

El asunto es particularmente relevante respecto a los medios masivos de comunicación. En México, el 55% de los gastos totales de los partidos se destinan a pagar spots publicitarios en radio y televisión. El IFE ha creado un sistema de monitoreo de este tipo de gastos, de modo que tiene razonable certeza de que en este ámbito, de enorme concentración de gasto, se respeta la ley. Sin embargo, hay un enorme conjunto de gastos respecto de los cuales la autoridad electoral no puede realizar monitoreo alguno, dada su descentralización, o su dispersión, o su microdistribución. Los recursos para el clientelismo, por ejemplo, o la propaganda utilitaria en general, es muy difícil de monitorear. Peor aún: la autoridad electoral no tiene facultades para solicitar a las empresas que informen, bajo protesta de decir verdad, respecto de su facturación a los partidos políticos, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no está obligada por ley a atender los requerimientos de los autoridades electorales cuando ésta le solicita la práctica de alguna auditoría a tal o cual empresa relacionada con los partidos políticos. Por otro lado, no están reguladas las llamadas precampañas, de modo que políticos con legítima ambición pueden, al margen de los partidos políticos, crear asociaciones de simpatizantes que no rinden cuentas a autoridad alguna pero realizan campañas de fondeo y gastos cuyo origen es por definición desconocido para el público y, sobre todo, para la autoridad electoral encargada de hacer valer la ley y de transparentar las condiciones de la competencia por el poder. Si no hay en México una reforma electoral que ataque los problemas antes citados, me temo que el asunto del dinero en la política electoral va a propiciar escándalos que más temprano que tarde deslegitiman el ejercicio democrático y presiones sobre una autoridad electoral incapaz de poner orden en el abigarrado mundo del dinero en la competencia electoral.

Experiencias regionales en legislación y financiamiento de las campañas electorales

Sesión de preguntas

Luis González.- Quiero esbozar el tema del financiamiento de los partidos políticos, que incluso tomé para la tesis de mi carrera. Entiendo que no se controla este financiamiento, ni público ni privado, y no podemos lograr gobiernos totalmente representativos porque el candidato que gana, luego de recibir el apoyo de la oligarquía de cualquier sector privado, llega con un compromiso, más que con el pueblo que votó por él, con ese grupo que lo apoyó. Soy partidario de que en esta reforma que se está llevando a cabo en la República Dominicana se establezca el financiamiento público pero de forma indirecta, a través de los espacios de la televisión como se hace en Brasil y Chile. La pregunta sería entonces, ¿cómo hacer para que este organismo de fiscalización logre su objetivo en estos países tomando en cuenta la cultura que tenemos?

Otra intervención.- Voy a hacer una pregunta con relación al tema de la entrega de la ayuda o colaboración directamente a los candidatos y no a los partidos. En nuestro país fundamentalmente la gente quiere entregarle el aporte al candidato. Con esto se dan tres cosas o más: Primero el que aporta quiere que el candidato sepa que aportó, estar cerca del candidato, pero por otra parte se da el caso de que entregarlo a través de alguien o al partido, este aporte no llega al candidato. Entonces cómo enfrentar esta situación que no sea que porque la gente haga una inversión por una parte y que a su vez ese recurso llegue hasta la campaña.

Digna Reynoso (Federación Dominicana de Mujeres Social Demócratas).- Esta pregunta es para el Sr. Alonso, ¿Quién le fija al Instituto Federal de Corralamiento? ¿Qué Institución cree que haría los aportes financieros?. Esto por un lado. Por otro lado, aquí en República Dominicana se daba un caso muy excepcional, yo recuerdo que a raíz del Dr. Peña Gómez estar con lo que fue la idea del financiamiento sociopolítico, los voceros aceptaban esa parte en ese entonces, ahora resulta que lo critican, así también critican que no es justo que yo pagando mis impuestos, no goce de ciertos privilegios, pero si también es verdad que tenemos la disyuntiva de que a través de lo que es el financiamiento de los sectores se podrían economizar ciertas cosas, primero sería lo que fuera el compromiso de las personas y por otro lado que también podría inyectarse dinero no muy legal.

Otra intervención.- Mi preocupación es que se habla de financiamiento para la campaña, pero resulta que las elecciones que vamos a tener el año que viene existe la posibilidad de que personas independientes o movimientos cívicos puedan llevar candidatos que no tienen los recursos que no tienen los partidos y además está también el hecho de que hay una práctica dentro de los partidos no solamente del manejo de los recursos, sino la población. Esta población espera que el candidato que quiera ganar debe distribuir dinero entre esa población, entonces esto también dificulta la participación de gente que tenga un buen perfil como candidato pero que no tienen recursos para presentárselo al pueblo y que puedan creer en estos.

Belarmino Ramírez (PRSC).- Según uno de los expositores, el reto no era crear un marco legal sobre el financiamiento electoral sino más bien adecuar los mecanismos de control. El control del financiamiento debe involucrar las necesidades electorales, judiciales y de la sociedad civil.

En el caso nuestro, en que el máximo organismo electoral tiene sobre sus hombros tanto las funciones administrativas como de otra índole ¿considera usted que sería conveniente antes de entrar en la discusión de lo que sería un marco legal de financiamiento electoral, tomar en cuenta reformas en el máximo organismo electoral, de forma que se separe lo administrativo de todo lo demás?

Ramón Cordero (*Nueva Alternativa*).-Hay una gran similitud en las ponencias que han presentado algunos de los panelistas en cuanto a lo que es la realidad latinoamericana y lo que es la República Dominicana, en particular con relación al financiamiento de los partidos, el clientelismo como se manifiesta la discriminación en término de la mujer. Nosotros (el partido que representamos), somos de opinión que este financiamiento hay que eliminarlo. No creemos que esta sociedad tenga que estar financiando y costearo a políticos que una vez llegan al poder se olvidan de sus compromisos, pero hay un tipo de financiamiento, además del público y del privado, al que no se refirieron y es el que acumulan los partidos una vez alcanzan el poder; porque podríamos adivinar, por ejemplo, el financiamiento público y poner marcos legales que regularicen el financiamiento privado, pero entonces, en el ejercicio del poder, las grandes fortunas que acumulan los partidos fundamentalmente en nuestro sistema latinoamericano en que los partidos principales o mayoritarios que una vez llegan al poder, lo que hacen es acumular grandes fortunas para invertir las luego en las campañas. Esta son de las cosas que hay que ver cómo se resuelven.

Nosotros pensamos que estamos frente a un problema de orientación y educación a la ciudadanía y que hay que trabajar en este sentido para terminar con el clientelismo, con la impunidad y con todo lo que profesan los partidos tradicionales en nuestro sistema latinoamericano.

Otra intervención.- Casi todos los expositores que me han precedido, hicieron referencia a que gran parte del financiamiento se basara en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión, pero hay otro aspecto y es que esta promoción, si no es que existe un compromiso con el dueño de la televisora o del periódico, y es una constante promoción a favor de un proyecto o de un partido en detrimento de la ética del ejercicio y otra cosa que quiero preguntar es si no existe algún mecanismo de control gubernamental, de forma tal que el ciudadano pueda reglamentar o dar algún tipo de soporte de equidad a lo que debe ser esa participación equitativa de todos los partidos y dirigentes políticos.

Otra intervención.- Al tiempo que se hablaba de diferentes tipos de mecanismos para controlar el financiamiento, en el caso de que uno de los miembros de un partido, sea el presidente o un senador quien violara esa ley, ¿tendría un tipo de sanción y persecución distinta a otro tipo de delito?, Esto se enmarca perfectamente en lo que sería un delito o crimen de corrupción. Más bien lo que quiero preguntar es si en otros países existe un mecanismo que permita calificar este tipo de acción que no es propiamente un delito.

Sergio Cedeño (PRSC).-Quisiera saber si algunos de los expositores tiene conocimiento de alguna experiencia sobre la distribución de los recursos que ingresan a los partidos de que haya obligatoriedad para cederle parte a los candidatos, porque normalmente, y eso es lo que ocurre en la República Dominicana, la mayoría de los recursos se queda en la cúpula partidaria y entonces se hace distribución de la logística nacional.

Otra intervención.- Mi pregunta es ¿qué pasó con el Partido Revolucionario Independiente, que duró setenta años gobernando, y yo quisiera saber qué pasó con esa masa reinante, con esa oligarquía que lo apoyaba y lo respaldaba?.

Respuestas de los panelistas

Dr. Alonso Lujambio

Con relación a la última pregunta, tengo que decir que la política es estructura y es contingencia y hay cosas contingentes y estructurales que influenciaron en contra del PRI. El voto del PRI estaba esencialmente en las urnas rurales y en las zonas urbanas marginadas, la clase media en los años treinta era muy pequeña; el anillo fue creciendo en el desarrollo estabilizador en los años 50, 60 y esto influyó estructuralmente en contra del PRI y lo otro es contingencia, errores políticos que van desgastando una coalición. El clientelismo es un fenómeno que no señalamos aquí ampliamente porque en países con estructuras sociales tan desiguales, el fenómeno de la compra y la coalición del voto es terrible. Ahora bien, el hecho de la transición que se estableció en el código penal, se establecieron penas para quien ofrece dádivas a cambio del voto. El problema que vemos con esto es que la persona que recibe el diez por ciento no va ante las autoridades, sino que lo recibe porque al fin y al cabo lo necesita. Es un fenómeno estructural muy complejo. México reunió el Código Penal y los casos que hemos atrapado en esto, pues van a la cárcel.

En todo el mundo quienes más han demandado del financiamiento público son los partidos de izquierda, porque los partidos de derecha se lo cogen, porque un partido de la izquierda por definición tiene acceso a pocos recursos, lo que es una variable adicional a lo que ya mencionaba otro de los expositores acerca de las ventajas del financiamiento público con las perversidades mencionadas.

Con relación a quién designa los consejeros electorales, es la Cámara de Diputados por el consenso de las dos terceras partes, es decir, que ningún partido podría por sí solo decidir quién va a votar por el consenso de distintas fuerzas políticas.

En México generalmente hay una queja de la estructura desconcentrada de los partidos, que no llega porque los comités institutivos nacionales son los que reciben el cheque y después lo reparten a grupos políticos, dando apoyo a la coalición que en esos momentos domina los partidos. Con relación a esto no hemos hecho nada todavía en México para dar solución a estos problemas, porque los recursos van directo al Comité Ejecutivo Nacional.

Finalmente, en México hay una norma que monitorea los noticieros, tanto de televisión como de radio, y se publican cada 15 días en la prensa nacional los resultados del monitoreo. No tiene ninguna consecuencia jurídica, lo que se ha hecho con esto es monitorear a los noticieros para crear un efecto de opinión pública porque la autoridad no puede castigar a nadie por decir o no decir, porque entonces se estaría vulnerando la libertad de expresión.

Dr. Félix Ulloa

Yo creo que ha habido una cantidad de consideraciones que creo que vale la pena retomarlas a la hora de los talleres, puesto que requieren una profundización, sobre todo arribar a propuestas concretas, ya que ustedes están en un proceso de reflexión y no como un ejercicio académico exclusivamente, sino porque quieren dar insumos a una eventual reforma que se va a dar en el país. Por lo tanto, este ejercicio académico permite reflexionar y hacer un estudio comparativo de diferentes experiencias y luego ustedes arribar a las conclusiones que pueden ser más útiles y viables posible dentro de la realidad dominicana.

De ahí que dentro de lo que alguien demandaba sobre cuál sería la recomendación para la República Dominicana es muy difícil para los extranjeros pretender dar recetas. Lo que necesitamos son una serie de ejemplos en diferentes dimensiones de lo que es el fenómeno de la financiación de

los partidos, a efecto de que ustedes puedan tomarlo y ver cuál es aplicable. Por ejemplo cuando alguien pregunta si antes de darle a las autoridades electorales se debe hacer una separación de sus dos funciones (la administrativa y la jurisdiccional) para que se pueda ejercer esta función de contralor, yo les diría que en los sistemas que conocemos en América Latina, sobre todo hay una diversidad de modelos de organización de la sociedad electoral. El caso de México es uno de estos modelos, pero puede que esto no funcione en Costa Rica, donde la autoridad electoral tiene las dos funciones. Por tanto yo creo que dependerá de la realidad dominicana si esto es una demanda de que el organismo electoral sea separado de sus funciones. Lo que sí podemos decir como experiencia es que en la gran mayoría de los países de América Latina dentro de la autoridad electoral está la función consignada en sus legislaciones, y que en algunos casos excepcionales, como en el caso de Nicaragua, hay otras autoridades del Estado que también están controladas. En el caso especialísimo de Argentina, son jueces electorales, o sea, la jurisdicción es la encargada del control.

En cuanto a lo que planteaba el otro compañero con respecto a la fortuna que se hace de los partidos y el mal uso que se puede hacer de esta acumulación de recursos cuando se ejerce el poder, yo creo que esa es una apelación a la corte jurídica para regular este tipo de enriquecimiento ilícito y ya está regulado en algunas legislaciones. Varios países, sobre todo los africanos, están regulando la parte del financiamiento a los partidos tomando esa dimensión ética de que no puede haber un acceso al voto popular, al sufragio universal, con una ventaja determinante solo por los partidos que están en el gobierno y que puedan hacer uso no adecuado de los recursos del Estado.

Para terminar sobre lo que señalaba otro participante en torno a cuál es el modelo a seguir si el financiamiento iba directamente al candidato o al partido, pues también es algo que solo podemos poner algunos ejemplos dentro de los cuales yo puedo leer un párrafo de lo que dice Gerber Alexander cuando habla de los Estados Unidos. Dice: En Los Estados Unidos, por el contrario (porque se está refiriendo a los sistemas europeos) estas posiciones la determina el candidato, no el partido, porque en el sistema inglés europeo es a los partidos a los que fundamentalmente se les hace llegar el dinero y este dinero llega al candidato y a sus comités personales de campaña. Los partidos mas bien deben competir con los candidatos por cada dólar disponible. Aquí hay un punto que lo mencionaba alguien cuando decía, ¿y qué pasa con las candidaturas no partidarias o las independientes? ¿cómo pueden recibir el financiamiento si no están soportadas por una estructura partidaria? ese es un punto de esa realidad dominicana sobre el cual ustedes tendrán que decidir. Gracias.

Dr. Daniel Zovatto

Realmente no creo que sea un error, pero es una opinión muy personal eliminar el financiamiento público. Sin lugar a dudas hay muchas razones en América Latina que van contribuyendo a que el cansancio de la gente con la política, la política bajo sospecha, el deterioro de los partidos políticos, la crisis fiscal, determinen que en un momento preciso se piense: bueno, si la política y los políticos no están cumpliendo un papel muy importante, ¿por qué vamos a seguir votando dinero en la política? Personalmente creo que es un error. Lo que sí hay que hacer es tratar de utilizar esos recursos que se asignan al financiamiento público, no con el concepto de gasto electoral, pero sí con el concepto de inversión electoral, es decir, por ejemplo, yo creo que deberíamos prohibir que se utilice el financiamiento público para que los partidos paguen sus campañas electorales.

Se debería prohibir el financiamiento público por ejemplo en Costa Rica, donde se compran camisetas y así como se exige cierta racionalidad y un retorno de inversión cuando se construye un puente, un hospital, una escuela, en esto también estamos utilizando recursos públicos, tenemos que tratar de que estos recursos públicos se utilicen de la mejor manera y que contribuyen a fortalecer y arabizar un buen sistema de partido político que es por lo general lo que establecemos en América

Latina y que contribuyan a fortalecer la capacidad y capacitación de la clase política y mejorar la cultura política. Si invertimos en esas actividades de fortalecimiento de los partidos políticos, en la capacitación, investigación, formación de cuadros, cultura democrática, creo que ahí podemos decir que estamos utilizando recursos públicos de una manera adecuada. Yo me opongo que se vote con el sentido de botar (con b) y que se desperdicien recursos públicos.

Por otro lado con respecto al financiamiento público, decía alguien que no es adecuadamente estructurado dentro de un paquete de financiamiento. Únicamente sirve de modelo a sistemas que no tienen techo, ya que en lugar de ser sustitutivo del financiamiento privado termina siendo meramente aditivo y esto es una manera grande de desperdiciarlo. Nunca hablo el término de sus porcentajes, puesto que cada país tiene que definirlo en función de sus objetivos y coyunturas. Lo importante no es cuánto dinero se asigne a la política, sino para que se esta haciendo esta inversión y esto es fundamental. Cuando se hacen reformas sin brújulas, sin norte, la reforma por las reforma misma, muchas veces en nuestro país detrás de esas reformas “gatoparlistas” hay una demanda ciudadana, los medios la recogen, entonces los políticos dicen: vamos a reformar equis cosa porque tenemos que dar respuesta, y termina siendo un gatoparlismo, cambiando para que todo siga igual. A esta reforma hay que oponerse.

Por otro lado, para contestarle a Belarminio Ramírez y a Luis González, me referiré al tema del fortalecimiento de los órganos de control. Esto es fundamental. Quizás con mandíbulas más pequeñas pero no con molares más fuertes, esta reforma de los órganos de control tampoco se puede hacerse a las disparadas.- no se puede reformar un órgano de control, si no lo ubicas dentro de un país; es decir que aquí en materia de reforma hay que tener una visión global y dentro de esta visión global de la reforma política, hay que ver la reforma del financiamiento y dentro de la reforma del financiamiento hay que ver los órganos de control.

Yo no aconsejaría, hacer reformas por parte, cuando se hace reforma por partes, no se llega a ningún lado, pero sin lugar a dudas, hay que fortalecer los mecanismos, no hay modelos únicos. No necesariamente un organismo tiene que dividirse la función administrativa de la función de las concesiones jurisdiccionales, que es el modelo que sigue México, que tiene un órgano administrativo que realiza la elección y un órgano jurisdiccional, aunque con características diferentes pero hay otros países por ejemplo Costa Rica que tienen un mismo órgano; la parte administrativa y la parte jurisdiccional y funcionan bien.

El tema no es el modelo, el tema es la decisión política de darle al órgano de control las herramientas, los recursos humanos, recursos técnicos, recursos presupuestarios, la autonomía financiera, la autonomía administrativa y el marco legal jurídico, para que esas personas tengan las herramientas para poder hacer su trabajo, pues si el órgano electoral no tiene los recursos comienza a hacer papelones, porque se hace una ley y comenzamos a recitar recibitos etc., cuando el grueso del dinero ha pasado por otro lado.

En cuanto al tema de las tarifas con las televisoras, es otra manera de cómo los canales de televisión que no están obligados a publicar sus tarifas, al candidato A le cobra una tarifa, al candidato B una tarifa más alta y a C por igual. Como no cruzamos esto con la declaración impositiva del dueño del canal, no hay manera de saber cuánto dinero se ha dado a cada uno de los candidatos.

El otro tema es que si van a hacer una reforma en materia del financiamiento hay que pensar que hay que regular muy bien todo este tema, pero también hay que regular muy bien la propaganda del estado, para que también los principios de equidad se mantengan. Un caso en este sentido ocurrió en las elecciones pasadas en Perú, donde hay unos estudios muy bien hechos, sobre cómo las propagandas se disparan en casi todos los países en épocas electorales y esto sería obviamente una desventaja muy marcada. Entonces, a la hora de establecer un buen régimen de financiamiento, hay que poner mucha atención a cómo se regulariza. No se le puede prohibir que un gobierno haga propaganda de las cosas que ha hecho bien, pero también tiene que hacer una media proporcional y lo que estamos viendo es que si el gobierno ocho meses antes de las elecciones venía gastando un

promedio de 50 mil dólares, en los últimos tres meses esos 50 mil dólares llegan a 300 mil y esto no debe ser porque crea un desbalance. Muchas gracias.

Alfonso Abreu (moderador)

Muchas gracias Dr. Daniel Sovatto, Dr. Félix Ulloa, Dr. Alonso Lujambio. Creo que el panel de hoy ha sido un panel muy rico en ideas. Ha sido una experiencia muy interesante que Participación Ciudadana debe rescatar y seguir trabajando con ellas para los fines que eventualmente tiene como trabajo. Agradecemos la participación del público en general.

Capítulo II

La democracia y los partidos políticos en la República Dominicana

La “democratización” de los partidos

Guillermo Moreno

Los partidos políticos no son consustanciales a la democracia, sino un producto histórico del desarrollo de ella. Surgen a la par de los sistemas de elección y de la necesidad de la representación.

En un principio, en el modelo eleccionario censitario, más que de “partidos”, se trataba de “partidarios” de notables, que se presentaban como candidatos para una función electiva. Pasado el tiempo, el “comité” electoral coyuntural se transformó en una estructura permanente. Lo cierto es, que hoy día, no es concebible la democracia sin los partidos.

Es más, en el último siglo, el desarrollo de la democracia ha ido paralelo al de los partidos políticos, ya bajo la forma de partidos de cuadro o partidos de masa o simplemente partidos electorales, como existen hoy día.

Los partidos jugaron un papel extraordinario en la ampliación del derecho al voto, hasta llegar al voto universal, como predomina actualmente, en la mayoría de los países. En esa medida, los partidos tienen el mérito de haber contribuido a incorporar a amplias masas a la participación política y al aumento de su conciencia. Sin embargo, los partidos, al mismo tiempo de ser un ente de ampliación de la democracia política en la sociedad, tradicionalmente han arrastrado notables deficiencias en los métodos y procedimientos democráticos internos.

El autoritarismo y verticalismo, normalmente están presentes en sus órganos de dirección; el caudillismo, la corrupción, el clientelismo y la demagogia, han caracterizado el desenvolvimiento de la vida interna de los partidos políticos y de su relación con su masa de militantes y simpatizantes.

En esta perspectiva, no pocos pensadores y hasta políticos, han identificado en la renovación de los partidos, el futuro de la democracia. Especialmente, en lo concerniente a la incorporación de métodos y procedimientos democráticos para la elección de sus dirigentes y para la toma de decisiones. Asimismo, se ha desarrollado una corriente de presión que busca hacer transparente las formas de financiación de los partidos, de sus candidatos y de la participación electoral.

Se asume como un axioma que democratizando los partidos, se produce un salto en la calidad de la democracia, como sistema político. Pero resulta que en muchos países, incluyendo la República Dominicana, a pesar de los partidos implementar métodos y procedimientos cada vez más democráticos, involucrando directamente a sus bases en la elección de los candidatos -un ejemplo de ello son las primarias internas-, se constata que el sistema político mantiene y aumenta sus prácticas autoritarias, clientelares y corruptas.

Nadie deduzca que no valoro como positiva la democratización y transparencia de los partidos. El punto que sostengo es, que ésta, no se traspa directamente al sistema político. Mas aún: que puede coexistir un sistema de partidos que implemente métodos democráticos, y el sistema político permanecer entrampado en prácticas no democráticas. Considero que esa es la situación de la República Dominicana.

Es decir, la cuestión de la democratización de los partidos políticos, no puede verse aislada, primero, de la concepción de la democracia y de la soberanía que domine en el sistema político; segundo, de la existencia de formas de participación directa de los ciudadanos, en la toma de decisiones, sin la mediación de los partidos; y tercero, de la existencia de medios efectivos de control, a disposición de los ciudadanos, incluyendo la facultad de revocación del mandato, respecto de todo representante electo.

Muchos se preguntarán qué relación guardan estos aspectos con la democratización de los partidos. Afirmo que los mismos son los puntos determinantes, porque la participación ciudadana

libre en esferas específicas de la constitución del poder político, y el control efectivo de los representantes por los representados, son los medios de presión externo que eventualmente obligaría, tanto a los partidos a elegir los mejores candidatos, del modo mas transparente posible, como a éstos, a tener un desempeño pulcro y eficiente, frente a una ciudadanía vigilante y con mecanismos para sancionarlos.

De la mediación al monopolio de la representación

Como afirmé, el sistema democrático, supuso, el desarrollo de un sistema de partidos, en competencia entre si. En la medida en que se fue produciendo una ampliación del derecho al voto, se hizo más complejo el sistema de elección y representación, para poder satisfacer la diversidad de clases, sectores y regiones geográficas. En este punto, los partidos se desarrollan como organizaciones con estructuras y propuestas propias, y se convierten en una mediación necesaria entre la sociedad y el poder político, para viabilizar la representación de los ciudadanos.

Con el correr del tiempo, a través de la organización de los sistemas electorales, esta mediación se ha convertido en un monopolio de los partidos políticos. Sólo los partidos están facultados para proponer candidatos, no importando, que con ello, se niega el principal derecho político reconocido a todo ciudadano, “el de elegir y ser elegido”.

Este monopolio de los partidos viene a ser una forma “censitaria” de ejercicio del voto, si bien no referida al elector, sí al universo de “elegibles”. El mismo se sustenta en el armazón jurídico electoral que hace prácticamente imposible, a cualquier grupo de ciudadanos, y hasta, a los llamados partidos emergentes, de proponer y obtener una representación propia, lo cual se refuerza por la lógica de los procesos electorales, desarrollados en campañas que requieren de grandes inversiones económicas.

Lo que se discute en este punto, no es si los partidos políticos son o no, un mecanismo viable para la postulación de candidatos a las funciones públicas, sino, que el dominio de los partidos del escenario político se produzca, a costa de suprimir a los ciudadanos, toda forma de participación directa, y por sí mismos, en la constitución de los poderes públicos, suprimiéndoles, además, toda forma de control sobre éstos.

Desde el momento en que los partidos políticos adquieren el control del poder político, por monopolizar la facultad de proponer candidatos para acceder a funciones públicas, desde ese momento, la democracia -como gobierno del pueblo- se convierte en una “partido-cracia” o gobierno bajo el dominio de los Partidos.

Apropiación de las funciones públicas

Los llamados representantes, electos de entre los candidatos propuestos por los partidos, asumen la función pública como parte de un patrimonio personal y partidario. En el desempeño de la representación que ostentan, se deben más a los intereses de coyuntura de su partido o de su tendencia o a sus aspiraciones de ascenso económico. No es frecuente que tomen en cuenta al representado, previo a fijar una posición o adoptar una decisión del órgano público de que se trate.

Este comportamiento es el que caracterizamos como el de “apropiación” de las funciones públicas por los representantes y los partidos que los postulan. Se llega al extremo de que, al producirse una vacante entre diputados o senadores, en vez de convocarse nuevas elecciones en la circunscripción de que se trate, el partido al que pertenezca el representante, debe someter ante el hemiciclo, una terna para que de ellos se designe el sustituto, como si la representación perteneciera al partido y no a los ciudadanos. En nuestro país, esto ha dado lugar a la práctica del dos por dos, o la repartición del período legislativo entre dos miembros del partido, a razón de dos años para cada uno.

Dos causas contribuyen a que se produzca la apropiación de las funciones públicas por los representantes y los partidos.

Una primera se refiere a que el proclamado contrato de mandato, entre elector y elegido, que en la teoría sirve de fundamento a la democracia representativa, en la práctica se transforma, en un contrato de adhesión, en el cual, el elector, debe asumir todo cuanto haga el elegido y su partido, en el desempeño de la función pública.

Es como si luego de la elección de los representantes, se produjera un extraño fenómeno: El desplazamiento de la soberanía, desde el ciudadano, al candidato electo. Se crea así una legitimidad formal, no real, que sirve de sostén a la actuación de los representantes, aún cuando éstos actúen de espaldas a las propuestas que motivaron su elección.

Debe decirse que en la actuación de los representantes, no solo influye la cúpula dirigencial de su partido o el caudillo o jefe de tendencia, trazándole líneas, sino que sobre ellos, también actúan los grupos de poder que financian las campañas electorales e invierten en los candidatos, para gobernar desde la sombra y proteger sus intereses.

La otra causa que posibilita la apropiación de las funciones públicas, por los representantes, es la falta de control que sobre ellos tienen los ciudadanos.

En la visión clásica de la democracia representativa, el sistema de controles se reduce, en lo fundamental, al que se ejercen entre sí, los propios poderes públicos. Cada poder del Estado sirve de contrapeso a los demás. Pero resulta que este sistema de control es altamente ineficaz cuando se superpone a un sistema de partidos que tiene el monopolio del sistema político. En especial, en los casos en que un partido controla una mayoría absoluta de los representantes electos en los poderes del Estado. Pero también, cuando el sistema se reduce al bipartidismo o tripartidismo, siendo muy frecuente que las cúpulas de estos partidos, instrumentalicen los graves problemas de la sociedad, en un juego de gobierno-oposición, para luego pactar entre sí, al margen de los ciudadanos. Es decir, en el sistema de control inter-poderes, son las conveniencias políticas de las cúpulas dirigenciales de los partidos, las que terminan condicionando el alcance del control que debe ejercer un poder sobre los demás. Algo muy distinto resultaría si el control de los poderes públicos, incluyendo la capacidad de revocación, estuviera en manos de los ciudadanos.

Interés de partido e interés general.

Toda esta deformación de la democracia, en parte tiene su origen en la legitimación del monopolio de los partidos políticos, en la constitución de los poderes públicos.

Desde siempre se ha pretendido camuflagear que los partidos políticos, en definitiva, no son más que grupos privados, con intereses propios y autónomos del interés general. El hecho de que sus militantes y simpatizantes sean electos para representar a los ciudadanos en funciones públicas, no opera en ellos una transformación que les haga deslindar, el interés general de la nación respecto de los intereses del representante y los de su partido.

Por tanto, la actuación y propuestas de los partidos y de los representantes, siempre deben ser tomadas bajo sospecha. Los ciudadanos deben siempre conservar para sí, medios efectivos de control sobre sus representantes, para obligarles a la transparencia, a la rendición de cuentas permanente, debiendo tener la capacidad hasta para revocarles, cada vez que éstos superpongan sus intereses particulares al interés general de la nación.

Nadie discute pues que los partidos están llamados a jugar un papel, a fin de hacer viable la democracia. Pero es necesario colocar éste en la perspectiva correcta: La mediación de los partidos no puede ser un monopolio, sino limitarse a aquellas esferas en que no sea posible la participación directa, sin que en ningún caso la representación sea equivalente a suplantación o pérdida de la soberanía por los ciudadanos.

Participación y control ciudadano

Vistas en estas perspectivas, es posible entonces entender porqué, la democratización interna de los partidos no necesariamente se traduce en una mejoría de la calidad de la democracia. Es más,

cuando los procesos de democratización de los partidos se producen de manera aislada, o en sí mismos, terminan siendo pura formalidad. La mejoría en la democracia (incluyendo los procesos de democratización de los partidos) depende por tanto, ante todo, de la construcción de ciudadanía, y no al revés.

La construcción de ciudadanía supone un ciudadano más consciente, más responsable, más solidario, más participativo, más soberano.

Se trata de hacer coincidir partidos democráticos, con una ciudadanía fortalecida por mecanismos propios de participación, en condiciones de actuar con independencia, en la defensa del interés general, por encima del encuadramiento a que nos someten los partidos.

La reforma de los partidos por tanto, hay que situarla en un contexto mucho más amplio, que replantee el esquema de la representación como apropiación, que asegure el control de los representantes por los representados y que posibilite formas de participación directa del ciudadano en la toma de decisiones, sin la mediación de los partidos.

Se trata de alcanzar que la participación de los partidos, en la competencia electoral, para la constitución del poder político, no le posibilite apropiarse de éste.

Los partidos pueden apoyar o no las demandas ciudadanas, pero no pretender ser el instrumento de su realización o suplantar al ciudadano en su formulación.

En definitiva, la construcción de ciudadanía se reduce a un esquema de democracia en que se aumente considerablemente la participación directa y semidirecta del ciudadano en la toma de decisiones, y en someter todo poder o función pública, no solo al control inter poderes, sino sobretodo al control ciudadano.

Participación directa ciudadana y controles efectivos sobre los representantes, son las claves de esta nueva ciudadanía que renovará el rol y la práctica de los partidos y de todo el ejercicio democrático.

No se trata de nada nuevo, sino que en muchas experiencias democráticas hay ejemplos en desarrollo. Las circunscripciones electorales, el voto preferencial, la transparencia en la financiación de los partidos, la rendición de cuentas ante los electores, la ratificación periódica del mandato, la revocación del mandato, la facilitación de las candidaturas independientes, el referéndum general y el parcial o local, las asambleas de ciudadanos deliberativas en territorios pequeños, la participación en la definición de las políticas públicas, la descentralización de la administración pública, la democratización del presupuesto, el otorgamiento de valor a la abstención electoral de los ciudadanos, la acción popular contra la corrupción y los crímenes contra el medio ambiente, los cabildos con participación directa de ciudadanos en la discusión y gestión municipal, la Asamblea Constituyente por elección popular, la asignación de cuotas electorales significativas a la mujer y otros sectores discriminados, entre muchas otras, son parte de un nuevo esquema democrático en desarrollo que tiende a potenciar la participación directa del ciudadano y el control efectivo de éstos sobre los gobernantes, reduciendo significativamente el monopolio de los partidos.

Aquí se plantea el espacio de mayor tensión presente al interior del sistema político: por un lado, los ciudadanos y sus organizaciones, cada vez más, rechazan la representación exclusiva de los partidos y buscan formas alternas para participar por sí mismos en la solución de las problemáticas generales, locales o sectoriales que les afectan, y buscan los medios para ejercer un mayor control sobre los representantes; y por el otro lado, los partidos se empeñan en tener el monopolio de la representación ciudadana y el control absoluto del ejercicio del poder en el Estado.

No tengo dudas de que finalmente se producirá la “ciudadanización” de la democracia. Ello contribuirá significativamente a transformar la actitud de los representantes en el ejercicio de sus funciones y obligará a los partidos a asumirse simplemente como uno de los medios, de constitución del poder político, sin que por ello deban suplantar al pueblo, en su condición de soberano. Lo que se plantea aquí, no son más que los nuevos escenario que dominarán la brega por la ampliación y la profundización de la democracia en las próximas décadas.

Los partidos políticos y la construcción del Estado: Elementos de diagnóstico para el cambio

José Oviedo

1. Los partidos como "constructores de estado"

1.1 A diferencia de los grupos de presión y las facciones, organizados en torno a la expresión y defensa de un interés particular y/o de relaciones primarias, los partidos políticos modernos son agregados colectivos vinculados por finalidades públicas. Los partidos han de articular una diversidad de intereses sociales y de intereses particulares inmediatos de sus miembros, pero transformándolos desde la perspectiva de una doctrina política que asume como fundamentales los problemas de la colectividad. En ese sentido, una de las funciones básicas de los partidos es la de generar un significativo "valor agregado" a los intereses particulares, recomponiéndolos y subordinándolos a los asuntos de interés público.

1.2 Los partidos se especializan en definir los fines del Estado y los medios y opciones para lograrlos. La representación política se distinguió del mandato imperativo para crear un margen de autonomía de los representantes respecto a intereses predeterminados que les permitiera concentrarse en la organización del Estado, en los lineamientos jurídicos, y en el debate de las políticas públicas para el universo de la ciudadanía. El objetivo de los partidos modernos es el de producir intereses generales, concepciones alternativas de los fines y opciones públicas a corto y largo plazo, seleccionadas o no por la ciudadanía a través de los procesos electorales. Es necesario aclarar una convicción totalmente general a los y las ciudadanas es improbable, por lo que el interés general no es una suma de intereses empíricos, ni tampoco una voluntad excluyente de la mayoría. Los intereses generales, nunca tomados como definitivos en una sociedad abierta, ya que están siempre permeados por visiones particulares, implican no obstante un trabajo de ponderación y transformación de los intereses empíricos del cual puedan emerger normas universales, creadoras de institucionalidad, en cuanto implican compromisos y obligatoriedad para todos. Los partidos, pues, proyectan una ingeniería social para el futuro, propuestas de sociedad y deliberaciones sobre el orden económico, jurídico, social, normativo, al que podríamos aspirar

1. Los partidos como "constructores de estado"

1.1 A diferencia de los grupos de presión y las facciones, organizados en torno a la expresión y defensa de un interés particular y/o de relaciones primarias, los partidos políticos modernos son agregados colectivos vinculados por finalidades públicas. Los partidos han de articular una diversidad de intereses sociales y de intereses particulares inmediatos de sus miembros, pero transformándolos desde la perspectiva de una doctrina política que asume como fundamentales los problemas de la colectividad. En ese sentido, una de las funciones básicas de los partidos es la de generar un significativo "valor agregado" a los intereses particulares, recomponiéndolos y subordinándolos a los asuntos de interés público.

1.2 Los partidos se especializan en definir los fines del Estado y los medios y opciones para lograrlos. La representación política se distinguió del mandato imperativo para crear un margen de

autonomía de los representantes respecto a intereses predeterminados que les posibilitara concentrarse en la organización del Estado, en los lineamientos jurídicos, y en el debate de las políticas públicas para el universo de la ciudadanía. El objetivo de los partidos modernos es el de producir intereses generales, concepciones alternativas de los fines y opciones públicas a corto y largo plazo, seleccionadas o no por la ciudadanía a través de los procesos electorales. Es necesario aclarar una convicción totalmente general a los y las ciudadanas es improbable, por lo que el interés general no es una suma de intereses empíricos, ni tampoco una voluntad excluyente de la mayoría. Los intereses generales, nunca tomados como definitivos en una sociedad abierta, ya que están siempre permeados por visiones particulares, implican no obstante un trabajo de ponderación y transformación de los intereses empíricos del cual puedan emerger normas universales, creadoras de institucionalidad, en cuanto implican compromisos y obligatoriedad para todos. Los partidos, pues, proyectan una ingeniería social para el futuro, propuestas de sociedad y deliberaciones sobre el orden económico, jurídico, social, normativo, al que podríamos aspirar.

1.3 En ese sentido, la democracia moderna ha especializado a los partidos como "fuerzas formadoras del Estado", que construyendo capacidades de diálogo, interacción, mediación, y negociación con la sociedad y con otras fuerzas partidarias, acuerdan y prescriben los elementos básicos de la organización y el obrar del Estado, y de sus limitaciones¹⁵² Cuando los partidos se convierten en simple expresión de intereses particulares, funcionan como un grupo de presión controlando el Estado a partir de intereses especiales, buscando su particular conveniencia por todos los medios y debilitando a la larga la eficacia del Estado¹⁵³

1.4 Ciertamente, los partidos compiten por ocupar posiciones de poder en el Estado, pero ¿Cómo construyen Estado, ésto es, valores, normas, instituciones, ordenes, basados en el interés público? Enumeraré algunos elementos fundamentales, sin ser exhaustivo:

- Estructurando y practicando un nivel de autonomía del gobierno respecto a los intereses privados. Como decía Burke, "el parlamento no es un Congreso de embajadores de intereses diferentes (...) sino una asamblea deliberativa"¹⁵⁴. La autonomía ha de estar caracterizada por el ejercicio responsable de la capacidad de legislar, por la formación de una burocracia independiente de los partidarios a través de la Constitución de una carrera administrativa, y por la conformación de organismos y procesos de rendimiento de cuentas que transparenten las decisiones y actos de autoridad con fines de su evaluación social.
- Instaurando sistemas administrativos y capacidades institucionales que aseguren la eficacia en el cumplimiento de los objetivos estatales y en las relaciones de servicio a la ciudadanía en un marco de experticio técnico y de gestión.
- Estableciendo y monitoreando principios prácticos de "neutralidad objetiva", basados en el trato equitativo de la ciudadanía desde criterios que no estén fundamentados en la pertenencia partidaria o en los intereses personales o privados.
- Financiando la autonomía estatal a través de la fiscalidad, con mecanismos recaudatorios eficaces y equitativos, y formas institucionalizadas de control y monitoreo del gasto público.
- Definiendo los objetivos de desarrollo del Estado a través de la formación, ejecución, y evaluación de las políticas públicas, y de su concreción económica en la formulación y ejecución de un Presupuesto Nacional. Dicho Presupuesto ha de gestionarse como el principal instrumento de las políticas de desarrollo y de distribución de los recursos públicos según finalidades de interés público, crecimiento económico, y bienestar social.
- Transformando los asuntos privados y políticos provenientes de las empresas, partidos, y grupos sociales, en temas de políticas públicas, ésto es, produciendo los filtros técnicos y los criterios de

¹⁵²Richard Schmidt: *Los Partidos como fuerzas formadoras del Estado*. En Lenk, K. y Neumann, F. (eds): *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Ed. Anagrama, 1980, p.175

¹⁵³Idem, p.176-177

¹⁵⁴E. Burke: *Partido y Representación*, en Lenk, K. y Neumann, F. (eds.), *op. cit.* p.83

objetividad y generalidad que permiten transformar la política (*politics*) en políticas de Estado (*policies*).

- Creando, a veces en conjunción con otros actores, las reglas e incentivos para la conformación de lo que en inglés se llama *enabling environment*, esto es, un ambiente facilitador del desarrollo a partir del marco macroeconómico, la eficacia institucional, y los apoyos a la microeconomía.
- Asegurando relaciones de coo-petencia con los otros partidos, sobre la base del principio de que "todo partido es parcial" porque "sólo abarca una parte de los ciudadanos". La coo-petencia instituye una dinámica de competencia, debate, y diferenciación, al tiempo que establece los hábitos de cooperación que permiten la definición y respeto a las reglas generales de la elección de autoridades, y la concertación de asuntos de interés general.
- Estructurando un sistema de re-presentación que evite que el órgano instituido por la sociedad adquiera un nivel de autonomía en que los decisores son ajenos a su fuente de legitimación. Los partidos han de vehiculizar la interacción con las demandas territoriales, los diversos actores sociales, ponderar los intereses del sector privado, e institucionalizar formas de consulta, participación, investigación de las opiniones ciudadanas, y rendimiento de cuentas.
- Evitando una penetración tal de intereses privados en sus organizaciones y apuestas políticas que minimice las concepciones y prácticas partidarias en torno a los fines generales y de largo plazo de las políticas públicas. Para esto es necesario un marco regulatorio, que llega hasta la institución de una ley de partidos políticos, que controle, entre otras cosas, el financiamiento de los partidos por actores privados y por el Estado. Ese marco reglamentario debe ofrecer los parámetros y restricciones en el financiamiento de los partidos, y establecer mecanismos de transparencia, rendimiento de cuentas, y equidad.

En fin, los partidos políticos se posicionan de manera ambivalente como canalizadores de demandas e intereses de la sociedad, pero al mismo tiempo son "formadores de Estado", ésto es, estructuradores de deliberaciones y decisiones de interés general. ¿Hasta qué punto los partidos en la República Dominicana ejercen su función de "formadores de Estado" según los criterios anteriormente expuestos? Mi planteamiento es que ciertamente los partidos dominicanos han contribuido a desarrollar un nivel básico de institucionalidad y niveles significativos de estabilidad política y macroeconómica, pero lo han hecho en conjunción con lógicas de apropiación del Estado y distribución de privilegios y favores que disminuyen su potencial como "formadores de Estado". Para eso empezaré introduciendo los conceptos de discrecionalidad, neopatrimonialismo y clientelismo, los cuales son a mi juicio la matriz histórica de nuestras principales formas de hacer política.

3. Discrecionalidad, neopatrimonialismo y clientelismo

2.1 Ciertamente, sería injusta una caracterización de los partidos políticos en la RD que no estableciera sus contribuciones a la construcción de un Estado medianamente democrático. No obstante éste trabajo tiene un énfasis crítico, señalaré algunas de esas aportaciones, que he expuesto con más detalle en otro texto¹⁵⁵:

- Capacidades de negociación y pacto político conducentes a un clima de estabilidad política y de resolución de potenciales de crisis (la alternabilidad en 1978 y 1994, por ejemplo).
- Separación entre el poder civil y militar y relativa institucionalización del poder militar.
- Creación de un contexto de libertades públicas que ha permitido el desarrollo de una sociedad civil.
- Lento y costoso acuerdo sobre las reglas de competencia política, particularmente sobre los procesos electorales.

¹⁵⁵ José Oviedo: *Cabeza de Medusa: Partidos, Clientelismo y Democracia*. CUEPS-PUCMM, Santo Domingo, 2,000.

- Estructuración de un grado significativo de equilibrio macroeconómico y crecimiento, en un proceso que, sin embargo, ha tenido los altos costos de dos programas de ajuste (1984 y 1990) tras períodos de insostenibilidad fiscal y volatilidad económica.
- Conformación de un ambiente para el desarrollo económico, pero con alta concentración en infraestructura física, incentivos fiscales y protección (por ejemplo, de las industrias sustitutivas de importación en los 70 y de las zonas francas en los 80 y 90), y no necesariamente, ni usualmente, en mecanismos de incentivo a la competitividad y la innovación. Ese contexto, no obstante, ha posibilitado el desarrollo del turismo, las telecomunicaciones, el sistema financiero, la industria manufacturera, en una economía aún pendiente de diversificación.

2.2 No obstante, esos progresos y las posibilidades de sostener el crecimiento económico y de catapultarlo hacia un desarrollo social, están limitados por un importante déficit de institucionalidad. La arquitectura institucional de la RD tiene aún como principales momentos constitutivos a los regímenes de Trujillo (1930-1961) y Balaguer (1966-1978), ambos preservando el Art. 55 de una Constitución del siglo XIX, que otorga amplios poderes de discrecionalidad al Presidente de la República. Es precisamente por ese factor constitucional que tanto Trujillo como Balaguer pudieron encabezar regímenes constitucionales dictatoriales y autoritarios a la vez que realizaban elecciones a la Presidencia de la República. En ese contexto constitucional, el Presidente es un Príncipe.

2.3 La formación de las instituciones públicas en la RD tiene un elemento crítico que erosiona la institucionalidad permanentemente: el alto grado de discrecionalidad. Las consecuencias de ésta están esbozadas en el cuadro anexo.

2.4 La discrecionalidad puede definirse como la posibilidad de ejercer el poder y tomar decisiones con restricciones institucionales mínimas y con un amplio margen personal de maniobras. Las normas están sujetas a ser ejecutadas o no según las necesidades contingentes del gobernante. Este factor es básico en los esquemas patrimoniales en los que la posición de autoridad de los jefes les otorga un poder-propiedad sobre los bienes públicos. El carisma del jefe es la forma de legitimación no democrática ante masas populares de adoradores. Este tipo de poder caracterizó al régimen Trujillista y creó un modelo de centralización personalista que ha tenido cambios en su contexto político pero que desde el punto de vista institucional exhibe perdurabilidad y resistencia a transformaciones significativas.

2.5 La Constitución de 1966 fundó un régimen con características neopatrimoniales, transformando el férreo control de la dictadura por un esquema en el que coexisten la oposición política y la posibilidad de rotación política vía elecciones, con un alto nivel de discrecionalidad y fragilidad institucional de los controles en el uso de los recursos públicos (por ejemplo, en la famosa Ley 1401 y las potestades presupuestarias que establece para el Presidente de la República), y un débil marco de fiscalización y monitoreo que permite el trasiego entre lo público y lo privado y estimula la corrupción. El modelo de centralización personalista se hizo más flexible y democrático, adaptándose a la competencia política y al respeto, a veces violentado, a las libertas públicas.

2.6 Los regímenes patrimoniales y neopatrimoniales dejaron instituída una alta discrecionalidad, la cual permite formas rápidas de acumulación originaria, esto es, el uso directo del Estado para acumular capitales. Esta discrecionalidad tuvo un aspecto fundamental en el manejo del Presupuesto Nacional en un contexto favorecedor de la reelección, que combinaba el carisma, con la distribución de favores y penalidades, la represión selectiva, y las irregularidades electorales. Fué en ese contexto que se instauró un modelo de "ciclo presupuestario politizado"¹⁵⁶ El presupuesto fué convertido no tanto en el principal instrumento de políticas públicas como en el instrumento para asegurar un empleo de los recursos públicos conducente a la permanencia en el poder estatal por parte del Presidente de la República, particularmente, en las coyunturas preelectorales. El Presupuesto opera como un medio para desarrollar gastos visibles, con énfasis en obras públicas, según una visión

¹⁵⁶ Véase el concepto en Jorge Streb: *Political Budget Cycles, elections, and term limits*. Universidad del CEMA. Centro de Estudios de Desarrollo Institucional. 1997.

faraónica de la gestión gubernamental que busca impresionar a masas excluidas de las oportunidades de una educación sofisticada por la escasa prioridad que ese mismo presupuesto otorga a la educación. Un elemento básico de éste modelo es la priorización de la infraestructura física, una de las mejores de los países pequeños de América Latina y el Caribe, y la despriorización del gasto social y los servicios públicos. El país tiene el dudoso récord de tener uno de los menores índices de inversión en educación en Las Américas. El modelo se estructuró a través de una contabilidad cuasi-personal, con una gran precariedad en la producción y circulación de la información, y la ausencia de un sistema de arreglos e interrelaciones institucionales, por ejemplo entre instancias de diseño de las políticas públicas, los organismos de diseño del presupuesto, los procesos de ejecución, y los órganos de control presupuestario. En la RD del siglo XXI todavía no existe un sistema de administración financiera que coordine las instituciones, procesos, e instrumentos para la asignación, ejecución, y monitoreo del presupuesto, aunque se empieza a desarrollar un proyecto en tal sentido bajo el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. El modo fragmentario de operación presupuestaria permite un bajo nivel de control y transparencia institucional, pero sí facilita una administración presupuestaria basada en el centralismo personalista. Dice la leyenda que Balaguer, como los dioses, sacaba sus cuentas todos los días.

2.7 Las otras caras de la discrecionalidad en el modelo dominicano son las del *rentismo* y el *clientelismo*. Las tres generan y retroalimentan una lógica de maximización particularista a partir del uso del Estado para fines privados. Con el rentismo, la discrecionalidad de los gobernantes consigue importantes apoyos y vínculos en el sector privado, mientras que con el clientelismo logra apoyos a nivel popular. El rentismo consiste en un acceso privilegiado al Estado que asegura concesiones, exenciones, regulaciones, o gasto público que favorecen los beneficios económicos de un sector en detrimento de consumidores y/o de potenciales competidores¹⁵⁷. El clientelismo es una forma popular de acceso individual o de grupos particulares a recursos públicos, como modo de sobrevivencia o de movilidad social, que ofrece beneficios contingentes a cambio de lealtad política.

2.8 La discrecionalidad, el rentismo, y el clientelismo distribuyen los recursos públicos beneficiando a los grupos sociales e individuos de manera no equitativa y reforzando el modelo de politización del presupuesto nacional. Son formas de acumulación y distribución no equitativas que generan altas expectativas en la política, a la vez que establecen altos costos debido a sus lógicas de desinstitucionalización. El clima de rentismo desfavorece la creación de capacidades de competitividad, productividad, y apropiación tecnológica en el sector privado, y reduce la eficacia de las instituciones, elevando los costos de transacción. Empuja a las empresas a recurrir a lazos primarios o a formas de corrupción o de influencia política directa, creando incertidumbre, puesto que las reglas o no existen o se cumplen a medias. En mundo cuyas pautas son marcadas por la globalización, la cultura rentista es un obstáculo para la adaptación a las reglas y acuerdos económicos internacionales y para el desarrollo de un sector privado con posibilidades de posicionamiento internacional rápido. Por otro lado, el clientelismo permite el ascenso social de una parte de las militancias políticas de los partidos, y de sus allegados, pero eleva los recursos para gastos corrientes del Estado, aumentando su improductividad, crea problemas de irracionalidad e inequidad en la asignación presupuestaria, y produce un clima de falta de profesionalidad y de calidad en la provisión de servicios públicos como la salud y la educación. Finalmente, el rentismo y el clientelismo, con su clima de evasión fiscal, exenciones, subsidios, corrupción, y gasto con escasos controles, conducen a periódicos déficits fiscales y a la posibilidad de dolorosos procesos de ajuste.

2.9 La hipercentralización personalista y la politización del ciclo presupuestario han impedido la articulación de procesos que son propios de la construcción de Estado y de la gestión pública modernas, y que en la RD están disociados pese al extraordinario crecimiento económico y modernización de la sociedad durante los años 90. Me refiero a la relación entre políticas públicas y

¹⁵⁷ Véase José Oviedo: *Mercado, Políticas de Competencia y de Protección al Consumidor*, p.22 y ss. PUCMM-PID-CENANTILLAS, Santo Domingo, 2,001.

gasto público, un nudo fundamental de la gestión estatal que en otras sociedades ha generado una gran creatividad institucional. La relación entre políticas y presupuesto establece una interrelación entre varias etapas:

- a) Identificación de los objetivos de las políticas;
 - b) Determinación de las implicaciones (incluyendo implicaciones de gasto) de cada opción de política;
 - c) Decisiones gubernamentales sobre las prioridades y lineamientos prácticos de las políticas;
 - d) Diseño del presupuesto según las metas de las políticas;
 - e) Debate y aprobación del presupuesto;
- Ejecución de las políticas y gestión de la ejecución del presupuesto, incluyendo control y monitoreo;
- f) Evaluación de los *outputs* y de los impactos de las políticas;
 - g) Revisión y reorientación de las políticas.

Una amplia gama de normas, sistemas, procesos, e instrumentos se han desarrollado y se desarrollan hoy para perfeccionar esas etapas y sus interrelaciones, facilitado ésto por las nuevas tecnologías informáticas. Esto permite establecer las consecuencias presupuestarias de las políticas antes de que las decisiones sean tomadas, así como controlar las partidas desembolsadas en cada política para asegurar que no exceda la aprobación Congresional, monitorear cuán efectiva es la política dentro de esquemas de costo/beneficio, y evaluar sus resultados¹⁵⁸. El modelo de centralismo personalista y de politización del ciclo presupuestario hace "innecesarios" esos mecanismos, puesto que las decisiones comprometiendo los recursos públicos son efectuadas muchas veces de modo contingente y sin evaluar necesariamente su viabilidad económica. La precariedad o ausencia de dichos instrumentos en el Estado dominicano es un claro indicador de los límites de la modernización institucional dominicana en el contexto de una rápida modernización económica y social, y de la asimetría entre el rol modernizador de los partidos políticos y la modernización de la sociedad.

2.10 Los diversos partidos políticos que han desarrollado una gestión de gobierno después de instaurado éste modelo han apostado hasta el momento a perpetuarlo. Las iniciativas de reforma institucional que se han perfilado en los últimos seis años, después del segundo período de Balaguer, no han afectado el centro de funcionamiento del aparato institucional dominicano, creándose reformas parciales y formas de *aggiornamento*. La continuidad del clientelismo y del manejo altamente contingente de políticas y presupuesto, particularmente en los períodos preelectorales, son indicadores de una apuesta política a perpetuar el modelo en sus rasgos fundamentales. No obstante, las posibilidades de continuidad del modelo a mediano plazo son hoy mucho más limitadas que en los años 70, cuando se estructuró. En primer lugar, la prohibición de la reelección presidencial reduce el margen de maniobras del gobernante de turno, aunque puede quedar la intención de politizar la gestión del presupuesto para la continuidad del partido o para un eventual regreso futuro del incumbente. En segundo lugar, el modelo instaura una serie de vacíos o *gaps* entre las declaraciones de política pública, el diseño presupuestario, las capacidades institucionales de ejecución, los recursos verdaderamente posibles, y la sostenibilidad fiscal. Esas discontinuidades no sólo producen déficits fiscales, intensificadas por la ausencia de mecanismos de alerta deficitaria, sino que producen déficits en la popularidad de los gobiernos, cuyas declaraciones de políticas son vistas como promesas incumplidas, y cuyas incapacidades institucionales, particularmente en el área social, son vividas como desencanto y frustración por aquellos que no son beneficiarios directos.

La mayor imposibilidad de fraude en el contexto de modernización del sistema electoral hace que al partido de gobierno se le cobre políticamente por los vacíos del modelo. En tercer lugar, las presiones de la globalización incrementan la demanda de eficacia institucional y de equilibrio fiscal. La modernización por determinación externa gravita sobre los gobiernos dominicanos. Al mismo

¹⁵⁸Francois Lacasse: *Budget and Policy-Making: Issues, Tensions, and Solutions*. OECD, 2,001.

tiempo, la extensión de la clase media, el desarrollo de la sociedad civil, las libertades de información y los flujos migratorios hacia otras formas de vivir y de bienestar social, así como la mayor autonomía del sector privado y las presiones hacia la competitividad más que hacia el rentismo, son factores que a mediano plazo pueden operar en contra de la supervivencia del modelo, un modelo que, sin embargo, tendrá mucha resistencia para ser desmontado.

4. Problemas de la representación y de los partidos como instituciones democráticas.

3. 1 La RD de inicios del 2,001 es una sociedad altamente contradictoria. Una de las economías de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe durante los 90 es también uno de los sistemas educativos más precarios en recursos y calidad. El país con uno de los sistemas de telecomunicación más avanzados de las Américas tiene al mismo tiempo una de las zonas fronterizas más depauperadas. Esa dualización de la sociedad dominicana está basada en la extraordinaria centralización del poder político y en la concentración geográfica de las inversiones y recursos económicos en algunos centros dotados de magníficas obras de infraestructura, y rodeados por varias y amplias periferias. Ese es el producto histórico de la economía política¹⁵⁹ de los modelos de gobierno antes planteados. ¿Cómo inciden y se articulan esos modelos en los problemas de la representación política en la RD?

3.2 La representación política es el principio clave de la democracia moderna, su fuente primaria de legitimación. Las elecciones, vehículo fundamental de la representación establecen, sin embargo, una dinámica ambigua. Producen una delegación de poder que es al mismo tiempo una representación, esto es, instaura una presencia virtual de los gobernados en el proceso de gobernar a través de una selección de los gobernantes que da a éstos un margen de autonomía para tomar decisiones en el interés público. La representación es una presencia ausente¹⁶⁰: los electores son el poder constituyente pero no ejercen el poder de decisión. La representación constituye siempre una distancia y una tensión irresoluble entre gobernantes y gobernados. Pero plantea también la necesidad de procesos de vinculación entre decisores y gobernados en el contexto de una ética de la responsabilidad de los gobernantes y de mecanismos institucionales que promuevan múltiples formas de interacción y rendimiento de cuentas con la ciudadanía en general y con la territorialidad representada en particular. El distanciamiento entre representantes y representados puede ser reducido mejorando la calidad de la representación, punto al que volveré.

3.3 El sistema político dominicano se caracteriza por un déficit de representación. Los modelos de economía política presentados anteriormente se vinculan estructuralmente a los problemas de la representación política, pues enfatizan su carácter delegativo debido a un contexto institucional en que los controles, rendimiento de cuentas y formas de relacionamiento con la sociedad son mínimos, excepto a través del rentismo y el clientelismo. Estos son procesos no transparentes de relación sesgada con algunos grupos sociales en detrimento de la mayoría, y establecen redes de intereses entre los representantes y los caciquismos regionales y provinciales, que operan a favor de la concentración del poder político y económico en los diversos territorios. En el esquema delegativo, las decisiones no son informadas y ponderadas por los insumos provenientes de los diversos actores sociales. Se toman de arriba hacia abajo, con apertura hacia los grupos mejor posicionados económica o políticamente, y exclusión de los otros grupos sociales. Las decisiones se caracterizan por la falta de información sobre las realidades sociales y territoriales, la imposición de las políticas a las provincias y municipios, la inequidad en la distribución de los recursos fiscales, y la unilateralidad.

¹⁵⁹ Para un enfoque latinoamericano de algunos de los problemas de economía política de la región, véase Francisco Rodríguez: *The Political Economy of Latin American Growth. World Bank's Global Development Network Research Project. Sin fecha precisa.*

¹⁶⁰ Véase José Oviedo: *Representación Política y Participación Social: Tensiones, Dilemas, y Resoluciones. PUCMM-CUEPS, Santo Domingo, 2,001. En proceso de publicación.*

3.4 Los modelos de centralismo personalista y de discrecionalidad presupuestaria tienen consecuencias fatales sobre las territorialidades. La ausencia de formas de consulta e investigación de opiniones ciudadanas conduce a priorizaciones no racionales, falta de planificación, asincronía entre las políticas públicas y las demandas sociales, precariedad de los presupuestos provinciales y municipales, desempoderamiento de los niveles locales de gobierno, desestructuración de las relaciones entre nivel central, provincial, y local de gobierno, dominio de las relaciones primarias de poder (compadrazgo, familia, clientela) en la asignación de los recursos y en las posiciones legislativas. El modelo es reforzado por las formas de ejercicio de la función legislativa. Con su visión en el partido, no en la ciudadanía, los “representantes” se trasladan a la capital de la república y se tornan ausentes en su afán de convertirse en parte de la élite nacional del partido. Los “representantes” no constituyen un elemento vinculante con los territorios ni con la ciudadanía, son hombres y mujeres del partido, cuyas decisiones responden a intereses políticos y no a las demandas territoriales y ciudadanas.

3.5 El modelo de centralismo personalista vigente en la RD atraviesa la gestión pública, las dinámicas de representación, y la vida interna de los partidos. De hecho, el modelo se reproduce casi especularmente en los partidos políticos. Según Otto Stammer¹⁶¹, “una agrupación es democrática en la medida en que convoca y capacita a sus miembros para participar en la formación de voluntad de la organización, procura, por medio de una información suficiente desde arriba que exista una fluida formación de opinión en la jerarquía del grupo, de abajo hacia arriba, y somete al mando, o sea, a los estados mayores y a los grupos amplios de “funcionarios” al control de los miembros, con poder de revocación de sus cargos”. En la RD, el modelo de organización partidaria ha privilegiado históricamente otros parámetros:

- a) Las “masas” o los miembros del partido aparecen como sujetos a movilizar alrededor de líderes carismáticos, en procesos que se caracterizan más por la politización que por la participación y deliberación.
- b) Los líderes carismáticos han tendido a subordinar a las organizaciones, a diferencia del principio de que “los elementos predominantes de una jefatura democrática son de naturaleza institucional”¹⁶²
- c) Existe una tendencia marcada hacia la oligarquización de los partidos, con alto grado de concentración del poder y de acumulación de cargos en unos pocos individuos, lo cual crea y se evidencia en los problemas de rotación de los dirigentes y de renovación y sucesión generacional.
- d) Sobrevive la importancia del carisma sobre el programa político, subestimándose el rol de la formación en militantes políticos que luego llegan al Estado sin concepto de lo público y de los retos del desarrollo. Sólo el PLD ha dado importancia a la formación, aunque los textos formativos han sido los textos del líder carismático.
- e) Los procesos internos de formación de opinión privilegian la transmisión de arriba hacia abajo más que la deliberación.
- f) Salvo en ciertas coyunturas, la tendencia es hacia la centralización del poder decisional, y no hacia el empoderamiento de las asambleas locales y regionales, comisiones, comités, etc.
- g) Las formas asambleístas, sin preparación y formación democrática previas, terminan en varios partidos en acontecimientos tumultuosos, en el borde o francamente violentando los principios democráticos.
- h) La visión de los partidos respecto a la gestión de las territorialidades, con algunas excepciones notables, presenta de manera aún más aguda los problemas de gestión del gobierno central: irracionalidad en las prioridades, escasa vinculación con las demandas ciudadanas, precariedad de los instrumentos y procesos administrativos, recursos humanos poco calificados, clientelismo político, alta influencia de intereses privados locales, caciquismo, etc.

¹⁶¹ *La Democratización de la organización*, en Lenk, K. y Neumann, F. (eds.), *Op. Cit.* P. 282

¹⁶² *Sigmund Neumann: El Liderazgo de la Democracia*, en , en Lenk, K. y Neumann, F. (eds.), *Op. Cit.* P. 287

3.6 El rentismo tiene como una de sus piezas claves la capacidad de los intereses privados de permear a los partidos políticos, entes de naturaleza pública. El financiamiento de las campañas electorales es una de las vías a través de las cuales entes privados adquieren influencia desmedida sobre candidatos y organizaciones, y sesgan posteriormente las decisiones tomadas por los candidatos elegidos, ya posicionados en el gobierno central o municipal o en el poder legislativo.

En la RD se ha avanzado un paso introduciendo el financiamiento público a las campañas electorales de los partidos, aunque los instrumentos han de ser evaluados y perfeccionados periódicamente, considerando los objetivos para los cuales existe la financiación estatal de una parte de los recursos gastados por los partidos en las campañas. Esos objetivos pueden sintetizarse en los siguientes¹⁶³: a) reducción de la influencia del dinero privado y del tráfico de influencia en las campañas; b) garantías de buen uso de los fondos disponibles para los partidos en las campañas, desde la perspectiva del fortalecimiento de la competencia política y la democracia; c) disminución de la corrupción; d) fortalecimiento de la transparencia y la publicidad acerca del origen y el uso de los recursos por los partidos; e) asegurar la equidad en la competencia electoral. En algunos países se usa el financiamiento público también para las actividades de formación de los partidos a través de fundaciones especializadas.

Respecto a esos objetivos deben evaluarse los siguientes aspectos: a) la definición de los fondos disponibles para la financiación directa e indirecta de los partidos, de forma que el financiamiento público no se convierta en un cheque en blanco para gastos galopantes de los partidos; b) las reglas de acceso a fondos públicos para el financiamiento de las campañas, de tal modo que no perjudique la equidad en la competencia política; c) la regulación de las contribuciones privadas, para asegurar su transparencia y colocar límites a sus montos o porcentajes; d) la transparencia de la información proveída por los partidos sobre las fuentes de sus fondos, facilitando un clima de rendimiento de cuentas; e) el control y fiscalización del uso de recursos públicos y de la influencia de dinero privado en el financiamiento de los partidos. Puede agregarse que el financiamiento a las actividades de formación y capacitación, fuera de las campañas, se incluye en algunos países dentro de esos objetivos. Sobre éstos puntos sólo haré algunos breves comentarios.

La financiación pública de los partidos ha de tener ciertos límites, debido a que el tiempo dilatado y los excesivos gastos en publicidad disparan los gastos continuamente. En algunos países se prescriben topes monetarios, mientras que en otros se utiliza un porcentaje del producto interno. Considerando que los costos de las campañas ascienden periódicamente, y no dependen totalmente de los partidos, en algunos países se han colocado límites al gasto en publicidad, controlando también el tiempo de duración de las campañas, entre otras cosas para disminuir ese tipo de gastos. Las contribuciones privadas han de tener reglas de transparencia, prohibiendo el anonimato o las donaciones por vía de segundas personas, publicitando sus montos, y estableciendo límites (en Costa Rica, por ejemplo, es un múltiplo del sueldo mínimo). La fiscalización de los gastos y del cumplimiento de las reglas debe ser posibilitada por una delimitación institucional y de procedimientos y sanciones bien claras. En algunos países, además del tribunal electoral, se usan controles cruzados, incluyendo la Contraloría. Cualesquiera sean las instituciones de control y supervisión involucradas, las mismas han de ser dotadas con los instrumentos técnicos y recursos humanos calificados para esa labor. Finalmente, pero no menos importante, es necesario señalar que las reglas de acceso al financiamiento público no deben estar dirigidas a perpetuar el *status quo*, como parece ser el resultado cuando sólo se financia en función de escaños congresionales ganados previamente. Es importante, por un lado, impedir el mal uso de esos fondos por grupos oportunistas sin legitimidad social, pero al mismo tiempo, es necesario que las barreras de acceso no impidan el desarrollo y competencia electoral de nuevos partidos. En algunos países se ha ido reduciendo el

¹⁶³ Luis Alberto Cordero: *La Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos: Un Asunto de Conciencia Crítica*. Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto de Investigaciones Jurídicas del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2,000.

requisito de acceso según los votos emitidos a esa organización previamente. El acceso debe regular, pero al mismo tiempo posibilitar la participación de las minorías en el sistema representativo.

3.7 Los problemas del rentismo y del clientelismo, de la representación, y de las dinámicas de los partidos, se expresan claramente también en las lógicas del poder legislativo en la RD, caracterizado por significativos y ancestrales déficit institucionales propios de un sistema ultrapresidencialista que subvalora la función legislativa. Sin embargo, una vez el continuismo reeleccionista ha pasado, las expectativas ciudadanas son las de que el Congreso deje de ser un simple eco del Poder Ejecutivo. Existe al mismo tiempo un cierto empoderamiento por parte de los legisladores. Pero éste es un proceso crítico de asunción de la función legislativa y de relacionamiento autónomo del poder legislativo con los y las ciudadanas. Diversos problemas permean ésta transición: el perfil de los representantes y sus formas de conducta legislativa y pública; el impacto poco transparente de intereses privados en las decisiones legislativas, incluyendo aparentes tráfico de influencia y serios rumores de corrupción; la ausencia generalizada de interacción entre el representante y sus constituyentes y territorialidades; la precariedad de los mecanismos de apoyo técnico a la función legislativa; la escasa sistematización de la información legislativa para la ciudadanía; la debilidad de mecanismos explícitos, legítimos, y transparentes de presentación de intereses privados y sociales en los procesos legislativos; las limitaciones tecnológicas del acceso ciudadano a la información; y la precariedad de los escenarios deliberativos con posibilidades de acceso ciudadano. Estos problemas históricamente acumulados por el ejercicio de la función legislativa crean bloqueos institucionales a la credibilidad del poder legislativo, sintomatizados, y a su vez multiplicados, por los continuos escándalos, y por las fuertes tensiones entre poder legislativo y sociedad civil, por ejemplo en el proceso actual hacia una reforma de la Constitución.

4. Gestión pública, representación, partidos: algunas recomendaciones puntuales.

4.1 Hemos visto cómo los problemas de la formación del Estado y de los partidos políticos atraviezan y vinculan las modalidades de gestión pública, los déficit de representación, y la cultura interna de los partidos políticos en la RD. Podría existir una leve mejoría en la receptividad a iniciativas de cambio, si los partidos comprenden que ante la ausencia de reelección y en el contexto de una sociedad civil más demandante, las formas actuales de gestión y representación tienen costos políticos altos, y que, pese a que el clientelismo les ofrece una base de seguidores, el descontento de los no beneficiarios les hace perder las próximas elecciones a los partidos en el gobierno. Un cambio de la política clientelista hacia una mejor calidad de las políticas públicas podría ser una apuesta inteligente.

Es recomendable que una estrategia de generación de fuentes de reforma apunte a introducir cambios puntuales, pero decisivos, es decir, creadores de efectos multiplicadores, con una visión gradual pero precisa, en esas tres áreas. La probable retroalimentación de esos cambios podría generar energías más amplias de reforma. Esta recomendación es importante debido a la cultura de resistencia al cambio institucional existente en la RD. Y es relevante no sólo para las iniciativas gubernamentales o legislativas de reforma, sino también para la intervención de la sociedad civil, usualmente fragmentada y dispersa en múltiples, y muchas veces minúsculas acciones cuyos fines a largo plazo no son precisos, y cuyas posibilidades de efectos de cambio son mínimas. La sociedad civil ha de aprender a desarrollar.

La democratización de los partidos mayoritarios dominicanos: un análisis de la dinámica organizativa

Jacqueline Jiménez Polanco

Introducción

La democratización de los partidos dominantes en la era postmoderna

El análisis de la democratización de los partidos políticos mayoritarios en la era postmoderna conlleva la observación del desarrollo de las organizaciones y su interacción con la sociedad, tomando en cuenta los cambios económicos y culturales de la postmodernidad y el alcance de las posturas postmaterialistas que cuestionan las disparidades sociales de la postindustrialización.

La exposición de este enunciado sugiere, por una parte, una serie de cuestionamientos acerca de cómo han procesado los partidos dominantes los cambios producidos por la postindustrialización en los siguientes aspectos: (1) los efectos del fracaso del estado de bienestar socialdemócrata en la renovación de las clásicas prácticas de libre mercado y la consiguiente obstaculización de la movilidad social, fruto de la inestabilidad laboral, la privatización de la educación y los servicios de salud, la falta de incentivos para el ahorro, el alto costo de la vida y la reducción de los beneficios de los/las desempleados/as, jubilados/as y pensionados/as; (2) el incremento de la alta tecnología y el sector servicio frente al declive del sector de la producción y el aumento de la especulación, con sus efectos en el rampante aumento de la desigualdad socioeconómica entre la alta inteligencia tecnocrática y el sector servicio, frente a las grandes masas de trabajadores/as, subempleados/as y autoempleados/as (incluyendo a los campesinos/as y los sectores migratorios); (3) la consolidación de las grandes corporaciones y firmas multinacionales y sus efectos en el establecimiento de una pequeña clase dominante, integrada en su mayoría por hombres blancos, heterosexuales, de mediana edad, identificados con la doctrina religiosa judeo cristiana, propietarios de los principales medios de comunicación y con poder de decisión sobre las estructuras políticas formales (ejecutivo, judicatura, legislativo y partidos), las organizaciones no gubernamentales y las agencias internacionales; (4) la implantación por la pequeña clase dominante de la tiranía de una “mayoría permanente” que desconoce o limita los derechos de ciudadanía y el acceso a la representación política de las grandes masas de sectores subordinados integrados por las mujeres y las minorías de clase, raza, religión y sexo.

En segundo lugar, se hace necesario examinar en qué medida han incidido en el desarrollo de las organizaciones partidistas las posturas postmaterialistas concernientes a: (1) el reconocimiento del estatuto de igualdad para las mujeres, las minorías raciales (negros/as, indígenas) y las minorías sexuales (lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales), y los sectores migratorios; (2) el impulso de avances en la educación y la cultura; (3) la aceptación de una moral más permisiva sobre todo en el área familiar y sexual; (4) el mantenimiento de un medioambiente más limpio; (5) un mayor énfasis en la defensa de los derechos humanos; (6) la descentralización de las políticas públicas y el respeto a la diversidad regional; (7) la aplicación de la representación proporcional con el fin de permitir el acceso de las minorías a la esfera pública.

Siguiendo el análisis que hace Seymour Martin Lipset (2000), entiendo que al examinar el rol de los partidos mayoritarios en la democracia postmoderna la clave radica en la observación de al menos tres aspectos básicos:

En primer lugar, si bien la “revolución postindustrial” ha introducido cambios sociales y políticos que han producido la emergencia de nuevos partidos y la readaptación de las bases de apoyo de los viejos partidos. Los viejos planteamientos y diferencias derivadas de la sociedad industrial siguen siendo la fuente más importante de las divisiones políticas y de la preferencia electoral, ya que las grandes masas de trabajadores/as, subempleados/as, autoempleados/as (incluyendo a los/las campesinos/as) orientadas hacia la producción “materialista” constituyen un grupo mayor que el de la inteligencia tecnocrática.

En segundo lugar, las posturas postmaterialistas que reclaman una mejor calidad de vida y que sostienen ideas liberales en cuanto a la sociedad y el medio ambiente son fundamentalmente defendidas por los sectores privilegiados que tienen acceso al conocimiento a través de la educación superior. En su doble papel de reproductores de los valores e intereses de los sectores dominantes y de representantes políticos de las grandes masas, los partidos mayoritarios tienen una seria dificultad para institucionalizar las posturas postmaterialistas como “objetivos partidistas”. En consecuencia, son los grupos minoritarios, como los partidos Verdes y las “nuevas tendencias políticas” dentro de los tradicionales partidos de izquierda, los que han tratado de capitalizarlas.

En tercer lugar, tras la caída del comunismo y la quiebra de la Unión Soviética no se puede hablar del proceso electoral como una “lucha democrática de clases”, según la cual, las personas de altos ingresos votaban por los partidos de derecha y los de más bajos ingresos por los partidos de izquierda. Resulta, por tanto, difícil establecer diferencias o clivajes fundamentales entre la orientación y las bases sociales de los partidos en torno a la lucha de clases, ya que los intereses económicos no son el único factor determinante del conflicto político. Existen otros factores, como, por ejemplo, las diferencias culturales derivadas de las variaciones étnicoreligiosas, regionales y sexuales, que pueden ayudar a definir la orientación y las bases sociales de los partidos mayoritarios.

En cuarto lugar, los grandes cambios que han tenido lugar en las alineaciones partidistas son el resultado del fracaso del estado de bienestar socialdemócrata en la solución de problemas económicos claves. Ello ha producido la renovación de la clásica teoría liberal de libre mercado, presentada por sus defensores como la solución a los asuntos relativos a “la calidad de vida”.

(a) *Los clivajes y las bases representativas de los partidos*

Siguiendo a Lipset (2000), el problema fundamental radica en la dificultad de desarrollar partidos con diferencias o clivajes sólidamente enraizados, dado que no existen diferencias esenciales entre los intereses y valores que proclaman sus principios. Este factor constituye un gran desafío para la estabilidad del sistema democrático, que requiere de la existencia de partidos políticos con base de apoyo permanente en un segmento importante de la población que le permita sobrevivir en la arena electoral. El alcance de este objetivo resulta difícil, dado que los partidos mayoritarios no tienen diferencias sólidamente enraizadas.

Las democracias latinoamericanas que emergieron durante la tercera ola de finales de los años setenta y principios de los ochenta, han estado caracterizadas por sistemas partidistas competitivos, pero no se puede predecir si esos partidos serán capaces de sostener estructuras normativas democráticas y bases partidistas sólidamente arraigadas. Muchos de esos partidos tienen vínculos de clase, pero algunos se han apartado del ideal democrático (i.e., Perú y Venezuela). Por otra parte, las élites políticas pueden influir grandemente en la definición de la naturaleza de los partidos, pero algunas de las democracias de la tercera ola emergieron con sistemas de partidos frágiles, en los cuales, el personalismo o los intereses de las élites -más que las diferencias- han servido de base a la mayoría de los partidos, lo cual, ha debilitado las bases del sistema político.

El debilitamiento de las bases de los partidos y su consiguiente efecto en la ausencia de diferencias sólidamente enraizadas en los intereses y valores que proclaman sus principios supone un gran desafío para la estabilidad democrática. La existencia de una democracia estable requiere de la creación de una cultura política sustentadora del respeto a la diversidad, el disenso, la oposición y el conflicto, la libertad

de expresión y de reunión, el cumplimiento de las reglas del juego político basadas en la celebración de elecciones regulares y la alternancia en el poder. La alternancia es el aspecto más difícil de institucionalizar, particularmente en las naciones pobres en donde el estado controla la economía y la transferencia de puestos implica que los líderes incumbentes renuncien a su fuente de estatus, poder e ingreso, y que el gran círculo de seguidores tengan que renunciar a sus privilegios.

El planteamiento que subyace aquí es, si los partidos no representan la sociedad si no hablan por la sociedad, quién habla por ella? ¿El estado? El estado no lo hace porque el proceso de liberalización de la economía le ha desprovisto de su rol fundamental de protector de los intereses de las grandes mayorías mediante las políticas públicas -- no existe más el estado keynesiano. ¿La prensa? Los medios de comunicación permiten que la sociedad exprese sus problemas -- siempre y cuando ellos creen sensación y aumenten el consumo para beneficio de los inversionistas privados que los manejan ¿Las ONG's? Las ONG están controladas en su mayoría por las agencias internacionales y están dirigidas a alcanzar objetivos específicos — los que les financien los organismos internacionales cuyas políticas son a su vez controladas por los grandes imperios. En este entramado de valores culturales detonados por la postmodernidad y que conviven con los problemas sociales creados por la injusticia y la desigualdad industrial y tecnocrática, los partidos parecen ser -todavía- los mecanismos de representación más independientes que pueden dar respuestas creíbles a las demandas sociales. La muerte de las ideologías tradicionales situadas a la izquierda o la derecha del espectro político ha permitido la emergencia de demandas nuevas en defensa de valores que siempre han existido, pero que habían sido obliterados por los radicalismos ideológicos que subrogaban la solución de todos los problemas sociales a la lucha de clases (la izquierda) o al individualismo liberal (la derecha). Ello permite a los partidos negociar con los diferentes sectores y acuñar sus demandas en función de sus principios. El último argumento entonces sería, si toca a los partidos hablar por la sociedad, ¿cómo se pueden constituir organizaciones partidistas que puedan convertirse en la voz y el espejo de la sociedad?

Como lo he expresado en mis últimos trabajos, si bien las inequidades y las diferencias heredadas de la sociedad industrial siguen siendo la fuente básica de las divisiones políticas y de la preferencia electoral, ahora vivimos en sociedades heterogéneas no sólo en cuanto a la clase sino además por la existencia de una diversidad de valores culturales basados en la etnia, la raza, el sexo, el género, la edad, la religión, la región de origen, las experiencias migratorias, etc. La clave para que los partidos puedan establecer bases sociales de raigambre sólida descansa, a juicio de esta autora, en la capacidad de desarrollar estructuras organizativas cuyo funcionamiento y composición constituyan un reflejo de la sociedad que representan, tanto en cuanto a los intereses y valores políticos, como en cuanto a las características sociológicas de la población (en términos de clase, etnia, raza, sexo, género, edad, religión, etc.).

Esta percepción tiene su raíz en los valores sustentados por la teoría postmoderna de la representación proporcional (Pitkin, 1967) en el interés de desarrollar una sociedad más justa que permita el acceso equitativo a los mecanismos de representación y participación de las grandes minorías excluidas por la “tiranía” de la pequeña mayoría permanente mediante la construcción de estados nacionales homogeneizantes y excluyentes en sociedades heterogéneas. Ello podría alcanzarse mediante la aplicación de la regla de la representatividad o representación vertical (que implica la reproducción en los/las representantes de las características esenciales de clase, raza, sexo, género y religión de la sociedad representada) y la regla de la responsabilidad o representación horizontal (que implica la obligación de los/las representantes de cumplir con su responsabilidad y responder por sus acciones frente a los/las representados/as, en su rol de intermediarios entre la sociedad y el estado). Es necesario, además, que las élites políticas respeten el derecho de los/las electores/as a elegir representantes con características similares a las suyas mediante el compromiso de los partidos a presentar candidatos/as con características similares a las de las personas que representan.

Los detractores de la representación proporcional alegan que ésta tiende a beneficiar la representación de los pequeños partidos (i.e., los partidos Verdes), al tiempo que desafía el tradicional sistema bipartidista (Duverger, 1984; Hermens, 1984). La representación proporcional fue históricamente

rechazada en Europa y en los Estados Unidos en base a la idea de preservar la estabilidad democrática tradicional favorecida por el bipartidismo o el multipartidismo moderado sustentado en la doble vuelta y controlado por la pequeña clase dominante que controla los partidos mayoritarios. No obstante, en estudios realizados en Europa a principios de los años ochenta (i.e., Duverger, 1984) y en los Estados Unidos a finales de los noventa (Lijphart, 1998; Zimmerman, 1998; Rule, 1998; Rush, 1988) se plantean los beneficios de la representación proporcional en países heterogéneos controlados por una pequeña oligarquía dominante y se propone su adopción en la Cámara Baja de los Estados Unidos.

(b) La representación proporcional y el sistema electoral

Para que la representación proporcional pueda materializarse mediante una distribución equitativa de los puestos electivos que beneficie a las minorías, es preciso que el sistema electoral garantice lo siguiente: (1) que la elección de los/candidatos/as se realice mediante listas partidistas cerradas en distritos de gran magnitud; (2) que el número de representantes electos/as por distrito (magnitud del distrito) se corresponda con la extensión geográfica y poblacional del mismo, con la composición social y con la distribución de votos por partido, género, sexo, clase, raza y religión; (3) que las leyes electorales establezcan mecanismos que regulen su correcta aplicación en la distribución de los cargos electivos durante la fase pre-electoral y la composición y dirección de las comisiones durante la fase post-electoral; (4) que las leyes electorales implementen mecanismos reguladores de la distribución de fondos para las campañas y apoyo técnico a los/las candidatos/as de escasos recursos que, por lo general, pertenecen a los grupos minoritarios.

La elección de candidatos/as mediante listas cerradas está basada en la centralización de las candidaturas por los partidos, lo cual, incidiría en que éstas se presenten en base a un programa y no sólo en base a la figura del candidato/a. Para su efectividad, se hace necesaria la aplicación de mecanismos legales de control sobre los partidos que obstaculicen la nominación permanente y control por parte de las cúpulas de los/las llamados/as “candidatos/as natos/as”.

La correspondencia entre la magnitud del distrito (número de representantes electos/as por distrito), su extensión geográfica y poblacional, la composición social y la distribución de votos (por partido, género, sexo, clase, raza y religión) estaría dirigida a impedir la sobrerrepresentación y la subrepresentación, y permitir una distribución proporcional de las candidaturas electas. La observación de estos aspectos resulta particularmente importante cuando se trata de aplicar las políticas de acción afirmativa que, como en el caso de las cuotas, están dirigidas a aumentar gradualmente la representación de las mujeres con el objetivo último de alcanzar la paridad del 50%.

La legislación electoral debe ser clara y precisa, y debe establecer reglamentos que permitan su correcta aplicación. En el caso de las políticas de acción afirmativa (i.e., las cuotas), la ley debe indicar la distribución de los puestos electivos durante la fase pre-electoral -- especificando el porcentaje de candidatos/as de las minorías a ser elegidos/as por distrito. La ley debe también pronunciarse sobre la fase post-electoral, indicando el porcentaje de las posiciones a ocupar por las minorías en las comisiones permanentes de las cámaras legislativas. Ello evitaría que, por una parte, las cúpulas de los partidos coloquen a las minorías en posiciones no elegibles y permitiría, por otra, que las minorías sean integradas en la composición y la dirección de las comisiones permanentes.

Por último, las leyes electorales deben implementar mecanismos reguladores de la distribución equitativa de los fondos y recursos técnicos durante las campañas, lo cual, propiciaría una mayor participación de los sectores subordinados en los mecanismos formales de representación.

2. Los clivajes y las bases de representación en los partidos dominicanos

En la década de los años noventa, la organización partidista dominicana estuvo conformada en base al predominio de tres partidos controlados por un liderazgo carismático masculino, paternalista y centralizador: el conservador Joaquín Balaguer en el movimientista Partido Reformista o Reformista Social Cristiano (PR/PRSC), el marxista leninista Juan Bosch en el clasista Partido de la Liberación

Dominicana (PLD) hasta su renuncia en 1994 y el socialdemócrata José Francisco Peña Gómez en el populista Partido Revolucionario Dominicano (PRD) hasta su fallecimiento en 1998.

A mediados y finales de la década, la desaparición del liderazgo carismático promovió también la emergencia de un liderazgo contingente en el PLD encarnado por Leonel Fernández y una dirección colegiada en el PRD integrada por: Hipólito Mejía, Hatuey De Camps, Milagros Ortiz, Rafael Suverví Bonilla y Hugo Tolentino Dipp entre otros. La permanencia de Balaguer como único líder del PRSC, convierte a este partido en el único representante del modelo carismático tradicional.

Hasta entonces, la representatividad de los líderes sobre la base de su extracción sociológica en términos de clase y etnia constituyen un reflejo de los sectores medios de la sociedad dominicana, a excepción de Peña Gómez, cuyo antecedente haitiano y origen humilde reflejan la composición social de los sectores populares. La composición de género del liderazgo político tampoco constituye un reflejo de la sociedad, pues la subrepresentación de las mujeres desvirtúa la esencia de una población en la que en 1993 las mujeres representaban el 51.31 por ciento y los hombres el 48.69 (Oficina Nacional de Estadísticas, 1998), y en la que en 1994, ellas representaron el 57.0% del electorado (Junta Central Electoral, 1990-1998).

La composición social de los órganos ejecutivos de los principales partidos en la primera mitad de la década de los 90 refleja las características sociológicas esenciales de las clases media y alta de la sociedad dominicana, pero no las de los sectores populares. Se verifica una sobrerrepresentación de los abogados y una subrepresentación de los obreros. La sobrerrepresentación de los abogados constituye un reflejo del predominio de esa profesión frente a otras en el liderazgo carismático y contingente, y en sectores de las clases media y alta. La única representación importante del sector obrero y sindical se encuentra en el Comité Ejecutivo del PRD.

En la representación por género se produce una subrepresentación de las mujeres en los tres partidos, más o menos similar en el PLD y el PRSC y menor en el PRD que es el partido que ha contado con una representación ligeramente más alta, sobre todo a partir de la limitada aplicación de la cuota del 25 por ciento. A este último se une la emergencia de Milagros Ortiz, única mujer en el Senado en la legislatura de 1994-98, primera candidata presidencial y vicepresidencial del PRD y primera vicepresidenta del país en el actual período democrático. El promedio de mujeres en los Comités Ejecutivos de los principales partidos fue de 18% en 1994. En 1994 las mujeres representaron el 19.6% en el Comité Ejecutivo Nacional del PRD, el 12.4% en el Directorio Central Ejecutivo del PRSC y 14.6% en el Comité Central del PLD. En 1998 la representación de las mujeres fue del 20% en el PRD, 14.7% en el PRSC y 13.8% en el PLD. En lo relativo a la representación en los puestos electivos, en 1994 la mayor representación de diputadas por partido fue la del PRD con 19.5%, seguida del PLD con 14.6% y del PRSC con 12.4%. En 1998 las diputadas del PRSC contaron con el porcentaje más alto por partido equivalente al 23.5%, comparado con el 15.7% del PRD y el 16.3% del PLD. Esto ha sido el resultado de la implementación en el PRSC de una cuota del 25% para las mujeres en los puestos electivos y del incumplimiento de la cuota en el PRD. La representación de las mujeres en el Senado es prácticamente inexistente debido a la subrepresentación de las minorías y la inoperancia de las cuotas en los sistemas de representación mayoritaria simple o binominal.

La falta de información impide sistematizar los datos sobre los/las miembros de los principales órganos de dirección de los partidos mayoritarios con el fin de analizar la composición social y de género tomando en cuenta las recomposiciones que se han producido desde finales de los años 90. En el caso del PRD, la organización cuenta con los nombres de los/las integrantes del CEN, pero no se incluye la edad, el sexo, género, el estado civil, ni la profesión. En la relación de miembros de la CP, se incluye el nombre, el título universitario o el apelativo "Sr." (i.e., Lic., Dr. Arq., Ing., Sr.). No se incluye la profesión (o sea, si la persona es Licenciado/a en educación, finanzas, etc.) ni otros datos básicos. En el caso del PLD, el listado de miembros del CC sólo indica los nombres y no contiene información de los/las miembros de la Comisión Política. En el PRSC se da una situación parecida a la del PRD. Se

indican los títulos y el nombre de la persona en caso de que no tenga título, pero no se indica la ocupación, ni la edad, el sexo, género, el estado civil, etc.

En los trabajos de investigación que llevé a cabo a finales de los ochenta y principios de los noventa, logré sistematizar la escasa información sobre los/las miembros que tenían archivada los partidos mediante horas y días de trabajo con las secretarías, miembros de los partidos, amigos/as simpatizantes y militantes, etc. Entonces los partidos y la sociedad no contábamos con un sistema informático avanzado. Hoy en día, no se concibe que esto ocurra. Los partidos deben proveer a sus miembros de un formulario con preguntas sobre la edad, sexo, género, estado civil, ocupación, estudios (primarios, intermedios, secundarios, universitarios), raza, origen étnico/nacional, religión, ingresos anuales, posición económica de sus padres/madres en relación a ellos/as, posición frente a determinados temas (el racismo, la xenofobia, la homofobia y lesbofobia, el aborto, el divorcio, la violencia contra la mujer y los/las niños/as, el medioambiente, la guerra, etc.). Estos datos ayudarían a definir la base social de los partidos y las diferencias o clivajes con otros partidos en base a valores que no se limitan exclusivamente a la clase social de los/las integrantes.

Por último, los partidos dominicanos deberían diseñar disposiciones estatutarias en las que mediante un lenguaje claro y preciso se explique la división y funciones de sus órganos internos. En este caso, resulta mucho más fácil leer e interpretar la estructura organizativa del PLD que la del PRD y el PRSC. El alto nivel de difusión de las fronteras del PRD y el PRSC y la imprecisión de las funciones dificulta la lectura de los estatutos. Asimismo, se observa un vacío en la declaración de principios del PRD y del PLD. El PRD debe definir más claramente cuáles es el contenido y los objetivos de los principios socialdemócratas que abogan. El PLD debe definir el contenido del Bochismo como teoría política y el significado de la liberación nacional.

a) El Partido Revolucionario Dominicano

En la vigente disposición estatutaria aprobada en la XVII Convención Nacional Extraordinaria de 1998, el PRD se define como, “una organización policlasista cuyo pensamiento político se nutre de los postulados ideológicos y programáticos del socialismo democrático” (Art. 1). No se definen dichos postulados y programas. Se define como objetivo del partido, actuar “en el campo político nacional para organizar, educar y conducir al pueblo dominicano a la plena realización de una sociedad basada en la independencia política y económica y en los principios de libertad, bienestar, igualdad, justicia, solidaridad, autodeterminación, coparticipación, paz, trabajo, y honestidad” (Art. 2). El fundamento metodológico lo establece el Artículo 4 al enunciar que la organización está integrada por “los organismos de base (intermedios) y dirección, electos mediante voto secreto, mayoritario y proporcional, según lo establezcan sus Reglamentos Internos y la Ley Electoral.” No se indica, sin embargo, cuando se aplica el voto proporcional en la elección a los cargos internos o a los puestos electivos.

Los estatutos muestran, sin embargo, contradicciones entre el carácter socialdemócrata y policlasista del PRD y los mecanismos dirigidos a poner en práctica tales principios.

En cuanto a **la composición social** de los órganos internos, las “Disposiciones Generales” no contienen ningún enunciado relativo al tratamiento igualitario de los/las miembros/as con independencia del *género, sexo, raza y religión*, como si la condición de ser “dominicano” implicara de manera tácita que existe en el país un respeto irrestricto a los derechos de ciudadanía de todas las personas, con independencia del género, la orientación sexual, la raza y la religión. Lo cual demuestra una falta de compromiso dialéctico con los diversos sectores sociales marginados de la representación política.

En lo relativo al **género**, los estatutos hacen uso de un lenguaje excluyente del género femenino, al referirse siempre a **los miembros** de la organización. Asimismo, no se plantea la igualdad entre hombres y mujeres, ni tampoco se aplica la representación proporcional en la asignación de los puestos de representación interna de la organización ni en los cargos electivos. De hecho, mientras la tendencia actual de la socialdemocracia internacional está dirigida a aplicar la paridad de género (i.e. *la parité* en el

actual modelo francés), el PRD reconoce una cuota de sólo el 25% para las mujeres (Art. 176), en un país donde las mujeres representan más del 50% de la población y alrededor del 60% del electorado.

Las disposiciones relativas a la composición del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) indican que, con el fin de garantizar las características policlasistas del partido, el sector femenino deberá estar representado en el CEN (Párrafo 3o., Art. 27). No obstante, se deja abierta la posibilidad del incumplimiento de la cuota del 25% para las mujeres como una acción aceptable y no sancionada, que deberá ser completada por los Frentes de Masas (Art. 177). Y, en efecto, en el listado de miembros del 20 de mayo de 1999 sólo un 20% del CEN está representado por mujeres (123_ y 481_ = 604), porcentaje similar al de 1994 (112_ y 460_ = 572) (Jiménez Polanco, p. 476). Entre los/las suplentes se observa una proporción más equitativa entre hombres (53.8% = 28) y mujeres (46% = 24), si bien éstos/as cumplen una mera función de sustitución de los/las miembros del CEN que faltan a las reuniones. La representación de las mujeres en la Comisión Política (CP) del CEN según listado del 2000 está también limitada al 20% (18_ y 72_ = 90), de las cuales sólo un 39% (7_) ocupan cargos. La representación de las mujeres en la CP indica un aumento del 12% en comparación con la de 1994, que era de sólo un 8% (4_ y 46_ = 50) (Jiménez Polanco, 1999, p. 378

En cuanto al **sexo**, la **raza** y la **religión**, no existe ninguna disposición relativa a la incorporación de la minoría sexual (lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales), racial (los/las negras) y religiosa (i.e., los fieles de las prácticas sincréticas de origen africano) en las bases y en los puestos directivos de la organización, ni en los cargos electivos.

En cuanto a la **descentralización** de las funciones normativas, ejecutivas y disciplinarias, y los procedimientos de elección de candidatos/as, al contrastar la reforma estatutaria de 1994 con la de 1998 se observan, por un lado, avances en cuanto a la flexibilización de las funciones de los distintos órganos burocráticos del partido y, por el otro, retrocesos en la limitada participación de las bases en los mecanismos de decisión.

El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y la Comisión Política del Comité Ejecutivo (CP) son los principales órganos de dirección, ya que ejercen a su vez funciones ejecutivas, normativas y disciplinarias. Dentro de la CP hay un presidium que tiene a su cargo “la discusión de los asuntos más trascendentes, tales como las alianzas y pactos con otras fuerzas políticas, la integración del gabinete de gobierno y el establecimiento de una determinada línea política frente a los gobiernos nacionales y frente al país” (Art. 34). El presidium está integrado por el presidente y el presidente en funciones, los vicepresidentes, el secretario nacional y los secretarios nacionales de organización y comunicaciones, y los líderes de los bloques parlamentarios. Al parecer, la creación del presidium está dirigida a simplificar la composición y las ejecutorias de la dirección colegiada ante la ausencia del liderazgo máximo y cohesionador de José Francisco Peña Gómez a partir de 1998, y la cada vez mayor complejización de la CP (90 miembros/as) y el CEN (604 miembros permanentes y 52 suplentes).

En cuanto a las atribuciones del presidente se observa, por un lado, un proceso de fiscalización de dicha función por los demás organismos de dirección, ya que éste debe orientar y dirigir la política del partido de conformidad con las pautas marcadas por la Convención Nacional, el Pleno Nacional de Dirigentes, el Comité Ejecutivo Nacional, la Comisión Política y el presidium. El presidente debe, asimismo, rendir cuentas de sus acciones a la CP y el CEN, y puede solicitarla a los/las funcionarios/as y organismos del partido. Se observa, por otra parte, la preservación de la centralización organizativa en la figura presidencial en asuntos electorales y financieros, ya que el presidente preserva la facultad de designar los representantes del partido ante la Junta Central Electoral y controla los gastos y auditorías financieras de la organización.

En cuanto al procedimiento electoral, las decisiones relativas a la participación del partido en alianzas y coaliciones (que en los estatutos de 1994 eran atribución exclusiva de la Comisión Política correspondiendo su ratificación al Comité Ejecutivo Nacional) son compartidas por los máximos órganos del partido, ya que son debatidas por la Comisión Política (máximo órgano ejecutivo), ratificadas por el

Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y aprobadas por la Convención Nacional (CN) (máximos órganos normativos).

La postulación de candidaturas a puestos dirigentes dentro del partido y a cargos públicos de elección popular está abierta a todos/as los/las dirigentes y militantes, siempre y cuando sean presentados por un Comité o Frente de Masas Provincial, Municipal o Zonal, o un Organismo Departamental del Partido. Los Comités y las Convenciones de Base no son consultadas en la elección de las candidaturas electorales. El procedimiento de elección del candidato presidencial se efectúa de manera vertical de arriba abajo. El/la candidato/a presidencial deberá ser aceptado/a como precandidato/a por la CP que, según su reglamento interno, se reserva el derecho de rechazar candidaturas que no convengan a los intereses del partido. La elección se realiza mediante el voto mayoritario directo de los/las militantes en una primaria. El/la candidato/a a la vicepresidencia es escogido/a por el/la candidato/a a la presidencia de común acuerdo con los altos organismos del partido (Art. 172).

En cuanto a las candidaturas provinciales y municipales, las Convenciones Provinciales eligen los/las candidatos/as al Senado y la Cámara de Diputados; la Convención Municipal elige los/las candidatos/as a síndicos/as y regidores/as. Los Plenos Regionales del Distrito Nacional y Santiago eligen mediante primaria las precandidaturas de la región a cargos electivos nacionales o municipales que han sido previamente escogidas en cada Zona, para ser posteriormente ratificadas en la Convención del Distrito Nacional y en la Convención del Municipio de Santiago.

En lo relativo la representación de las bases en los órganos directivos, los Comités de Base no están representados ni en la Convención Nacional ni en el Comité Ejecutivo Nacional (en los estatutos de 1994 el CE tenía una representación del 25% de los Comité de Base). El vínculo de la burocracia partidista con la base de la pirámide social está limitado a la representación en la CN y el CEN de miembros de dos organismos periféricos y autónomos de tipo electoral, que son, los Frentes de Masas (FM) y los Frentes de Organizaciones Sociales (FOS). Los FM tienen como atribución “la organización especializada del partido y la captación de los líderes naturales de la comunidad” (Art. 137). Existen siete FM: sindical, agrario, femenino, profesional y técnico, de la juventud, magisterial, barrial y comunal. Hay tres FOS: cultural, de cultos y de acción empresarial. La CN cuenta con diez delegados por cada FM y dos delegados por cada FOS. En el CEN están integrados los presidentes y cuatro miembros de los FM y el presidente y un delegado de los FOS. Cada FM cuenta con un representante en los comités de base. Para pertenecer a los Comités de Base se requiere ser simpatizante por un período mínimo de 3 meses.

(b) El Partido de la Liberación Dominicana (PLD)+

En las disposiciones estatutarias de 1994 el PLD se identifica como una organización política cuya teoría oficial es el “Boschismo”. No se define el contenido de esta teoría ni su identificación o no con los principios democráticos. El objetivo del partido es la “liberación nacional”, para lo cual se propone “aglutinar a todos los dominicanos que sin distinción de raza, sexo o religión, quieran luchar contra todas las formas de explotación del hombre, la corrupción, la injusticia y, la desigualdad y cualesquiera formas de pobreza material o cultural, hasta lograr una sociedad donde el interés de satisfacer las necesidades del pueblo prevalezca sobre el interés de los grupos de personas privilegiadas.” (Art. 1). El procedimiento metodológico se desarrolla a través de los órganos de dirección, intermedios y de base. El sistema de elección de los organismos de dirección es el mayoritario que limita, por tanto, la representación de las minorías.

Los estatutos del PLD denotan un vacío en las prácticas mediante las cuales se pretenden alcanzar los objetivos de la “liberación nacional”.

En cuanto a **la composición social** de los órganos internos, la condición de ser “dominicano” y luchar contra todas las formas de explotación del “hombre” implican un lenguaje excluyente del **género** femenino. Lo cual se repite al referirse a **los miembros** de la organización.

En la definición de los objetivos se indica que en la composición del partido no existe *distinción de sexo, raza, o religión*. No obstante, la igualdad de sexo no se traduce en la igualdad entre mujeres y

hombres en los puestos de representación interna de la organización ni en los cargos electivos. De hecho, el PLD no reconoce la cuota para las mujeres, no aplica la representación proporcional y mucho menos reconoce la paridad entre mujeres y hombres. Ello se traduce en un tratamiento desigual de las mujeres frente a los hombres en la composición de los organismos del partido y en las candidaturas a cargos electivos. En la composición del Comité Central las mujeres representan sólo el 13.8% (41_ y 257_ = 298), porcentaje inferior al de 1994, equivalente al 14.6% (14_ y 82_ = 96) (Jiménez Polanco, p. 480).

No existe ninguna disposición relativa a la incorporación de la minoría sexual (lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales), racial (los/las negras) y religiosa (i.e., los fieles de las prácticas sincréticas de origen africano) en las bases ni en los puestos directivos de la organización.

En cuanto a la **descentralización** de las funciones normativas, ejecutivas y disciplinarias, y los procedimientos de elección de candidatos/as, al contrastar los actuales estatutos de 1994 con las propuestas de reforma estatutaria discutidas y aprobadas en el VI Congreso del 2000 se observan avances eventuales en cuanto a la incorporación de las bases en los mecanismos de decisión. Asimismo, se observan cambios potenciales en la flexibilización de la centralización organizativa del PLD, mediante un desplazamiento de los poderes del presidente al secretario general y el Comité Político.

El Comité Central (compuesto actualmente por 298 miembros) y su organismo ejecutivo, el Comité Político (compuesto por el presidente y el secretario general más 9 miembros), son el *centro* de la organización y ejercen funciones ejecutivas, normativas y disciplinarias. Entre las funciones de CC figuran las siguientes: (1) proponer al Congreso Elector los precandidatos a la presidencia y la vicepresidencia de la República, los cuales deben haber sido aprobados por al menos las dos terceras partes de los/las miembros del CC (Art. 11 -j, k) -- el Congreso Elector está integrado por todos los organismos del partido, la elección se realiza mediante el voto de cada uno de los organismos con derecho al voto y el proceso es dirigido por la Comisión Nacional Electoral (cuyos/as miembros son escogidos/as por el Comité Político y el Comité Central); (2) “elegir entre sus miembros al Presidente, al Secretario general y a los demás miembros del Comité Político”; (3) “sancionar las alianzas o acuerdos que proponga el Comité Político con otras organizaciones políticas” (Art. 11 -l).

(Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 75, votada por el 60.9%). Se propuso que, “para seleccionar el candidato presidencial, se someta a la base un listado de todo el que aspira, se someta a votación y sea escogido el que obtenga el 50% más uno del total de los votos emitidos y válidos. En caso de que en esta primera ronda de votación ninguno de los candidatos obtuviese los votos requeridos, se convoque a una segunda ronda de votaciones con los dos candidatos más votados.” (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 194 aprobada por el 69.0%).

En el VI Congreso fueron aprobadas propuestas de modificación estatutaria dirigidas a fiscalizar y democratizar el CC y el CP, y descentralizar la selección de la dirigencia del partido y la candidatura presidencial. Se aprobó aumentar la composición del CC (de 55 integrantes según los estatutos de 1994) a 300 integrantes. En la actualidad, el 80% de los/las miembros del CC son elegidos/as por las bases mediante votación mayoritaria. Se aprobó que el 50% de los/las miembros del CC deben elegirse de manera proporcional y por las demarcaciones provinciales, el 36% por mayoría absoluta en base al voto secreto y universal, y el 10% lo escogerá el Comité Político saliente (Propuestas Línea Organizativa, Nos. 37, 38, 39 aprobadas por el 77.9%, 70.3% y 58.7% respectivamente). Asimismo, se aprobó que las bases escogerán “al Presidente y Secretario General del Partido” (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 48 aprobada por el 73.0%) y “evaluarán anualmente el trabajo del CC y de cada uno de sus miembros” (Propuesta Modificación Estatutaria No. 85 aprobada por el 70.2%).

En la actualidad, los Comités de Base no están representados en el Congreso Nacional (CN), ni en el CC y el CP. Se aprobó que se integren en el CN “un representante de cada Comité de Base” y “los Secretarios Generales de los Comités de Base” (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 40 aprobada por el 64.8% y Propuesta No. 41 aprobada por el 60.5%). Asimismo, que “cada región del país tenga una proporción de miembros en el Comité Político, elegido por las bases de la región (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 199 aprobada pro el 53.9). Asimismo, se decidió que “los Secretarios

Generales de los Comités de Base pasen a ser miembros de las Direcciones Medias. Que los miembros del Comité Central sean escogidos por cada provincia.” (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 200 aprobada por el 64.2%).

En cuanto a la candidatura presidencial, los Comités de Base no son consultados en el proceso de elección. En el VI Congreso se aprobó “bajar a los organismos del partido la lista de los precandidatos presidenciales presentados por los plenos intermedios y municipales” (el candidato vicepresidencial será escogido por el candidato presidencial)

El presidente es el vocero oficial, preside el CC y el Comité Político y tiene la representación del partido. Él es la máxima autoridad y tiene la facultad de utilizar todos los recursos que estime convenientes para resolver situaciones de emergencia que afecten la estructura y desenvolvimiento del partido sin la aprobación previa del CC (Art. 24). En el VI Congreso se aprobó traspasar la función de vocero al Secretario General y las prerrogativas del presidente al Secretario General y el Comité Político (Propuestas Modificaciones Estatutarias, Nos. 113, 117 aprobadas por el 51.6% y el 58.1% respectivamente). De esta forma, se pretende, por un lado, materializar a nivel estatutario la salida de Juan Bosch en 1994 del liderazgo único del partido y, por otro, flexibilizar la estructura organizativa para que el secretario general y el CP -- y no el líder máximo -- se conviertan en el verdadero centro del partido. Se aprobó, además, que “cuando no exista físicamente Juan Bosch” el Presidente y el Secretario General serán elegidos por las bases (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 190 aprobada por el 63.7%). Con ello se busca la creación de mecanismos democráticos para la elección de la cúpula partidista.

Los Comités de Base no son consultados en la elección de las candidaturas electorales a nivel municipal y provincial. Corresponde a los Congresos Municipal, Intermedio o del Distrito Nacional elegir los/las candidatos/as a síndicos/as y regidores/as (Art. 30). Los Congresos Provinciales (constituidos únicamente para los fines de las elecciones) escogen los/las candidatos/as a senadores/as y diputados/as. En las propuestas de modificación estatutaria se plantea la necesidad de democratizar el proceso de elección de las candidaturas provinciales y municipales. Se aprobó que “los candidatos congresionales y municipales no sean impuestos, sino que sean de la propia zona donde han hecho vida política, nativos de sus municipios y provincias (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 193 aprobada por el 76.4%). Asimismo, se planteó que los Comités deberán escoger -- además de los/las candidatos/as a senadores/as y diputados/as -- los/as miembros del Comité Central correspondientes a cada provincia (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 171 aprobada por el 60.6%).

En cuanto a la apertura de las fronteras de la organización y su crecimiento en el plano electoral, se plantea transformar los Círculos de Estudios en “Comités de Bases Territoriales” (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 153 aprobada por el 63.7%) y “otorgar la categoría de miembros o membresía a simpatizantes del partido para atraer nuevos miembros a la organización.” (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 154 aprobada por el 61%). Se pretende aumentar la actividad electoral a través de los Comités Intermedios, Municipales y de Distritos Municipales. (Propuestas Modificaciones Estatutarias, No. 165 aprobada por el 69.8%).

En cuanto a la relación de la organización con la sociedad y sus efectos en la arena electoral, se pretende fortalecer los vínculos del partido con el pueblo como estrategia para retornar al poder, mediante la activación de la participación de la militancia en las organizaciones populares, empresariales, movimientos sociales, sindicatos, gremios, comités de amigos; el fortalecimiento de los liderazgos locales; y la participación horizontal de las masas en el partido. (Propuestas Relaciones Partido-Sociedad, Nos. 1, 2, 3, 4 aprobadas por el 96%, 94.2%, 92.7% y 93.6% respectivamente).

En cuanto a la renovación del carácter elitista y excluyente de la organización, el Congreso consideró que, “la relación partido/sociedad no fue adecuada durante la gestión de gobierno, debido a que no se estableció correcta y previamente la relación partido/gobierno.” (Propuestas Relaciones Partido-Sociedad, No. 7 aprobada por el 87.5%). Se planteó, “promover un conocimiento más profundo de la sociedad dominicana para no colocarnos por encima de ella, fundándonos erróneamente en una visión elitista y

excluyente; y “vincularnos con todos los espacios organizados de la sociedad (iglesias, sindicatos, asociaciones, clubes) en forma permanente, no coyuntural.” (Propuestas Relaciones Partido-Sociedad, No. 8 y 9 aprobadas por el 91.3% y el 95.0% respectivamente). Finalmente, el partido se propone “cambiar la actitud en la militancia peledista para ser más humildes, parecidos al ciudadano común, menos arrogantes y sectarios, con esto lograremos una renovación limpia y de este modo retomaremos el liderazgo perdido en la sociedad dominicana.” (Propuestas Relaciones Partido-Sociedad, No. 18 aprobada por el 92.0%).

(c) El Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)

En la “Declaración de Principios” de los estatutos de 1998 (que modifican los de 1982), el PRSC se define como un partido político “popular, nacionalista, democrático, pluralista y cristiano” que aspira a “transformar el orden social, económico, político y cultural” del país “mediante una acción efectiva inspirada en los valores del humanismo cristiano”. El objetivo del partido es “la lucha por la instauración de la justicia, la libertad y la paz para superar el desorden materialista que el capitalismo individualista y el colectivismo totalitario han creado en el mundo y que son fuente de tensiones y desasosiegos que impiden al hombre moderno su realización plena en un mundo armónico, estable y pacífico.” (pp. 3-4). La “Declaración de Principios” es bien explícita al definir cada uno de los componentes que identifican el partido. El PRSC tiene organismos de dirección, intermedios y de base. El sistema de elección de los organismos de dirección es el mayoritario.

Los estatutos muestran elementos de coherencia y algunos desfases entre la dialéctica y las prácticas metodológicas dirigidas a alcanzar el pluralismo demócrata cristiano.

En cuanto a **la composición social** de los órganos internos, el PRSC es el único de los tres partidos mayoritarios que plantea en la “Declaración de Principios” la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y “la no discriminación fundada en la diferenciación del sexo.” No obstante, se observa una contradicción dialéctica constante en la utilización de un lenguaje excluyente del **género** femenino al referirse en todo momento al “**hombre dominicano**” como si esos términos incluyesen de forma tácita a la mujer, dado que ella existe en relación al hombre y no como un ser independiente del hombre. Este lenguaje excluyente se repite a lo largo de las disposiciones estatutarias al referirse a **los miembros** de la organización.

Por otra parte, la declaración de no discriminación por diferencia de sexo no se traduce en la praxis política en la selección equitativa de mujeres en la composición de los órganos internos del partido ni en las candidaturas a cargos electivos. De hecho, el PRSC no aplica la regla de la paridad entre mujeres y hombres, no posee mecanismos de representación proporcional y tampoco un sistema de cuotas dirigido a aumentar gradualmente la representación equitativa de las mujeres en los organismos de dirección del partido. En lo relativo a la representación de las mujeres en los puestos electivos, el artículo 27 les asigna una cuota del 25% en las candidaturas a cargos de elección popular. Y, en efecto, esa cuota fue aplicada casi en su totalidad en las elecciones legislativas de 1998, en las cuales, las diputadas del PRSC contaron con el porcentaje de representación más alto por partido político equivalente al 23.5% (4_/17_), comparado con el 15.7% del PRD (13_/83_) y el 16.3% del PLD (8_/49_).

Existe una Secretaría de Asuntos Femeninos cuya función estatutaria reproduce en parte el rol de las tradicionales ramas femeninas, ya que no cuenta con un proyecto de reivindicación feminista ni de afirmación del género. Entre sus funciones figuran: servir de enlace entre el “Frente Femenino Reformista” y el DCE; propiciar relaciones con instituciones femeninas nacionales y extranjeras; trabajar conjuntamente con el Secretario de Cultura y Capacitación en propuestas de planes y sugerencias dirigidas a elevar la condición económica y social de la mujer dominicana; colaborar en los planes y actividades de asistencia social y en la celebración de actos culturales, educativos y recreativos; llevar un registro de las integrantes del “Frente Femenino Reformista”.

En la estructura del Directorio Central Ejecutivo (DCE) se observa que las mujeres representan únicamente el 14.7% de la matrícula (29 _ y 168 _ = 197) (Listín Diario, 8 de septiembre del 2001). Al

contrastar la composición actual del DCE con la de 1994 se observa un ligero aumento de un 2.3% en la representación de las mujeres, pues ésta era antes del 12.3% (12 _ y 85 _ = 97) (Jiménez Polanco, 1999, p. 478). Del 14.7% de mujeres representadas en el DCE, el mayor porcentaje (20.7% = 6 _) se ubica en la Secretaría de Asuntos Femeninos.

Por otra parte, resulta evidente que el principio de no discriminación por diferencia de sexo se refiere exclusivamente al género, pues, nada se dice en cuanto a las identidades sexuales minoritarias (lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales). La declaración de principios no dice nada acerca de la no discriminación por raza o religión.

En cuanto a la **descentralización** de las funciones normativas, ejecutivas y disciplinarias, y los procedimientos de elección de candidatos/as, al contrastar los estatutos de 1982 y las reformas de 1983 con las introducidas en la Asamblea Extraordinaria de 1998, no se observan avances en la incorporación de las bases en los mecanismos de decisión ni tampoco en la flexibilización de la fuerte centralización organizativa del PRSC.

El Directorio Central Ejecutivo (DCE) (compuesto actualmente por 250 miembros) es el principal órgano de dirección del partido y ejerce funciones ejecutivas, normativas y disciplinarias. Existe, además, la Comisión Ejecutiva (CE) del DCE (integrada por 11 miembros del DCE), incluyendo el presidente del partido. Los estatutos no indican las funciones específicas de la CE y no prevé coordinación institucional entre ésta y el DCE. La indefinición de las funciones de la CE, su composición más funcional que la del DCE y la vigencia de los miembros en sus funciones por un período de un año (los/las miembros del DCE son elegidos por un período de dos años) hacen pensar que la CE es el verdadero *centro* burocrático del partido.

No obstante, la cabeza del partido, el verdadero centro de gravedad de la organización es el presidente y jefe *Ad-vitam*, Joaquín Balaguer, quien funge como presidente del DCE y de la CE. El presidente del DCE es el representante legal del PRSC y ejerce funciones ejecutivas, financieras, disciplinarias y normativas, así como, los acuerdos en materia de alianzas o fusiones electorales. Por otra parte, la centralización de las actividades del partido en la figura de Balaguer lo llevan a presidir las sesiones y reuniones de la Asamblea Nacional, las Convenciones Extraordinarias para la designación de los/las candidatos/as a puestos electivos, el DCE y la CE; dirigir los debates; elaborar la orden del día y suscribir las convocatorias junto con el secretario político (Art. 66). La hipertrofia de la función presidencial es reconocida por los mismos estatutos al indicar que todas ellas — a excepción de la formación de alianzas y fusiones electorales — pueden ser delegadas en una o más personas integrantes del DCE.

Las bases del partido no están representadas en los órganos de dirección del partido que son (el DCE y la CE) y tienen una representación minoritaria en la máxima autoridad deliberativa (la Asamblea Nacional). Las bases están organizadas en Asambleas Rurales y de Barrios Urbanos que eligen Sub-Directorios rurales y de barrios urbanos en la jurisdicción de cada mesa electoral establecida por la Junta Central Electoral (JCE). Las Asambleas eligen a su vez dos delegados/as (con sus respectivos suplentes) por cada Sub-Directorio para que las representen en las Asambleas de Distritos Municipales y un delegado por cada Sub-Directorio para que las representen en las Asambleas Provinciales y del Distrito Nacional. La Asamblea Nacional, que es la encargada de elegir el candidato a la presidencia, cuenta con un número escaso de representantes de la base, equivalente a un delegado por cada cinco Sub-Directorios o fracción de tres elegidos por la Asamblea Municipal correspondiente o del Distrito Nacional. Las elecciones de los/las miembros de las Asambleas se realizan por votación secreta o pública según lo determine la propia asamblea. La posibilidad del voto público (levantando la mano o *in voce*) constituye una puerta abierta a las presiones de las élites dirigentes sobre los/las electores/as (Jiménez Polanco, 1999, p. 397).

El vínculo de la élite con la base de la pirámide social está limitado a la representación en el DCE de “organizaciones adscritas al partido” que no figuran dentro del organigrama y que son conocidas como “Frentes Reformistas”. Estos se constituyen en base a las profesiones, ocupaciones, oficios, sexo, edad, etc., de sus miembros/as y funcionan como mecanismo de captación electoral de simpatizantes del

partido. Los Frentes funcionan bajo la dependencia del DCE que establece las normas para su funcionamiento y son organizados y presididos por las Secretarías correspondientes. Los/las integrantes de dichas Secretarías son a su vez nombrados/as por la CE del DCE. Los Secretarios representan un sector intermedio de la burocracia partidista que tiene la facultad (aunque no vinculante) de asesorar al DCE y, por tanto, al presidente del partido sobre las actividades relacionadas con sus respectivas funciones (Jiménez Polanco, 1999, p. 397).

Los Comités de Base no son consultados en la elección de las candidaturas electorales a nivel municipal y provincial. Corresponde a la Comisión Electoral Nacional de Asambleas y Convenciones (CENAC) organizar y dirigir las Convenciones Extraordinarias que celebre el partido para elegir los/las candidatos/as a cargos electivos (Art. 61). El CENAC está integrado por 7 miembros/as elegidos/as por el DCE entre sus miembros/as y está presidido por el presidente del DCE (i.e., Joaquín Balaguer) y el secretario de actas y correspondencia. Las Convención Provincial y la del Distrito selecciona los/las candidatos/as a senadores/as y diputados/as y las Convenciones Municipales y del Distrito Nacional seleccionan los/las candidatos/as a síndicos/as y regidores/as (Art. 27). Se establece que hasta un 40% de los cargos son seleccionados entre los/las miembros/as de la base.

(b) El voto preferencial, la representación proporcional y el sistema de partidos

El año pasado fueron aprobadas por el Congreso Nacional dos leyes dirigidas a aumentar la representación política de las mujeres en la Cámara de Diputados y los Ayuntamientos mediante la reforma del porcentaje y el ámbito de aplicación de la cuota femenina del 25% establecida por la Ley Electoral No. 275-97. La Ley 12-2000 modificó el artículo 68 de la Ley 275-97 mediante el establecimiento de una cuota del 33% para las mujeres en la elección de diputaciones y regidurías. La nueva ley obliga a los partidos políticos a intercalar la candidatura de una mujer por cada dos hombres en las listas partidistas, de modo que se pueda aplicar el 33% de la cuota femenina. La Ley 13-2000 modifica el artículo 5 de la ley de Organización Municipal 3455-52 al establecer que en la boleta electoral de todos los partidos deberá incluirse una mujer en los puestos de síndico/a o vicesíndico/a, lo cual significa que habrá una paridad del 50% en la nominación de mujeres y hombres en dichas candidaturas.

Estas leyes constituyen, en principio, un avance en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía de la minoría de género tradicionalmente excluida, ya que están dirigidas a producir un aumento gradual de la representación política de las mujeres que permita eventualmente alcanzar la igualdad con los hombres, en consonancia con la representación poblacional de éstas equivalente al 51% y su nivel de votación equivalente al 57%. No obstante, el futuro efecto democratizador de estas leyes ha sido vedado de antemano por la resolución de la Junta Central Electoral que establece un nuevo sistema de votación para las elecciones del 2002, conocido como “listas cerradas desbloqueadas” o “votación preferencial” Existe, además, la imposibilidad técnica de aplicar la cuota del 33% en la elección de diputados/as en las circunscripciones o distritos binominales, es decir, aquellas en las cuales se eligen dos escaños. A estos dos factores se une el hecho de que las nuevas leyes aprobadas no alteran la tradicional exclusión de las mujeres de la representación política en el Senado.

El sistema de votación mediante listas cerradas desbloqueadas o “votación preferencial” permite que el/la elector/a pueda votar: (a) por el/la candidato/a de su preferencia (con independencia del partido que representa) marcando el recuadro con la foto del/la candidato/a, o (b) por los/las candidatos/as del partido por el cual simpatiza marcando el recuadro con el emblema del partido. El voto preferencial obstaculiza el aumento gradual en la representación proporcional de las minorías ya que invalida la efectiva aplicación de la cuota femenina. Al permitir que el/la votante marque el recuadro con la foto del/la candidato/a de su preferencia, este sistema de votación disminuye la posibilidad de que el/la votante elija el bloque de candidatos/as incluidos/as en las listas de los partidos y anula, por tanto, la elección de la candidatura alterna de una mujer por cada dos hombres. Dado que la elección es descentralizada y no está supeditada a la oferta partidista, la votación invalida la aplicación del sistema de cuotas. Como ha expresado la socióloga Isis Duarte (2001:9), “en el caso de las circunscripciones plurinominales, es decir

para las disputaciones y regidurías, la alternancia aprobada por la Ley 12-2000 no tendrá el resultado que se esperaba al momento de su promulgación, ya que el voto preferencial puede anular su efecto”.

En consecuencia, el mayor número de candidatos/as electos/as mediante el voto preferencial podría estar compuesto por a aquellos/as que cuenten con recursos financieros y técnicos suficientes para promover eficazmente sus candidaturas de manera individual, y cuyas propuestas personales no estén necesariamente adheridas a los principios y programas de sus respectivos partidos, o aquellos/as candidatos/as cuyo acceso a los recursos clientelistas del Estado o de las ONGs creadas con fines político-electorales les permitan “convencer” al/la votante de que su opción es la mejor. El voto preferencial favorece, además, la elección del/la candidato/a nato/a, personas que por sus vínculos familiares oligárquicos, su poder económico, su larga trayectoria política, o su fidelidad a los líderes partidistas tienen asegurado un lugar permanente en las listas de los partidos una vez han sido elegidas para ocupar un puesto político. Estos factores permiten visualizar el efecto negativo del voto preferencial en la representación de las mujeres y aquellos candidatos que provienen de estratos sociales bajos, ya que cuentan con pocos recursos económicos y un escaso respaldo de las cúpulas partidistas para promocionar sus candidaturas.

En estudios comparados llevados a cabo en los diez países latinoamericanos donde se ha implementado el sistema de cuotas he podido observar que la eficacia en su aplicación depende de dos factores institucionales fundamentales: (1) el sistema de representación proporcional mediante listas cerradas o bloqueadas y (2) la existencia de circunscripciones o distritos electorales plurinominales de gran magnitud. En cuanto al sistema de representación, la aplicación de la cuota femenina ha resultado eficaz en los países donde predominan sistemas electorales de representación proporcional mediante listas cerradas o bloqueadas (i.e., Argentina, Costa Rica, Ecuador, Paraguay). Su aplicación ha resultado nula en los países con sistemas de representación proporcional mediante listas abiertas o listas cerradas desbloqueadas (Brasil, Perú) y su eficacia ha sido débil en los sistemas mixtos que combinan la elección mayoritaria con la proporcional mediante listas abiertas o cerradas (Panamá y Venezuela). El caso de Brasil es el más patético de todos, pues, la representación de las mujeres en la Cámara de Diputados bajó del 6.6% en 1994 al 5.7% en 1998 tras la aplicación de la cuota del 25% en base al sistema de representación proporcional con listas partidistas desbloqueadas.

La eficacia de la cuota femenina está directamente relacionada con la magnitud del distrito o circunscripción electoral. A mayor número de candidaturas por distrito (magnitud del distrito), mayores son las posibilidades de las mujeres de ser elegidas en base a la aplicación de la cuota. Por ejemplo, en aquellas circunscripciones en donde se eligen 9 candidaturas, las mujeres cuentan con mayores posibilidades de competir con los hombres que en los distritos donde sólo se eligen 3 y la efectividad de la cuota es nula en las circunscripciones en las que se eligen 2 candidatos (lo cual quedó demostrado en las elecciones de 1998). De este modo, resulta técnicamente imposible aplicar una cuota femenina del 33% en distritos electorales binominales. Dado que en la elección de las candidaturas a la Cámara de Diputados dominicana, la mayoría de las circunscripciones son binominales (14 de las 30 provincias hasta las legislativas y municipales de 1998), la eficacia del sistema de cuotas en las elecciones del 2002 dependerá de que la Junta Central Electoral establezca un método que permita que una de las dos candidaturas a elegir en los distritos binominales esté representada por una mujer.

Por otra parte, el sistema electoral mayoritario (uninomial o binomial), que es el que predomina en los senados latinoamericanos (con la única excepción del Paraguay), invalida totalmente la aplicación de la cuota. La elección mayoritaria en el Senado dominicano invalidó la aplicación de la cuota del 25% en las elecciones legislativas de 1998, de modo que la representación femenina quedó reducida a un 7% (2/30). Las nuevas leyes electorales no han alterado la tradicional exclusión de las mujeres de la representación política en el Senado. Si bien resulta imposible aplicar la regla de la alternabilidad de una mujer por cada dos hombres en base al 33% en la elección senatorial en circunscripciones uninominales, no es menos cierto, que la histórica subrepresentación de las mujeres en la Cámara Alta reclama la implementación de mecanismos institucionales dirigidos a eliminar la mayoría permanente de los

hombres en dicho cuerpo legislativo. El mismo espíritu democrático que llevó a los/las legisladores/as a establecer la paridad del 50% en la elección de las candidaturas a síndicos/as o vicesíndicos/as, podría primar en la introducción de un párrafo a la Ley 12-2000 que establezca que en por lo menos 15 de las 30/31 candidaturas al Senado estén representadas por mujeres. Ello permitiría una inserción gradual de las mujeres en la competencia política hasta tanto una reforma equitativa del sistema electoral permita sustituir el sistema de representación mayoritario por la representación proporcional en el Senado.

Por último, el voto preferencial podría impulsar un notable aumento de candidaturas independientes dentro y fuera de las organizaciones políticas que tendería a debilitar el actual sistema de partidos. Ello así, porque el propio sistema de votación, basado en la adjudicación del puesto o escaño al/la candidato/a -- y no al partido -- más votado/a, no supedita el triunfo electoral al apoyo de los partidos y libera a los líderes partidistas de todo tipo de responsabilidad financiera o técnica con los/las candidatos/as, lo cual, promueve a su vez el desarraigo de los/las representantes de sus respectivos partidos una vez alcanzado el poder. En efecto, la votación mediante listas cerradas desbloqueadas promueve la presentación de candidatos/as cuya nominación no puede ser siempre controlada por la cúpula partidista y cuya elección no depende siempre de la propuesta de los partidos. Ello impulsa, por una parte, un gran aumento de candidatos/as individuales que buscan un voto personal y debilita, por otra parte, la identificación de los/las votantes con los partidos políticos y sus programas de gobierno. Un buen ejemplo de la desarticulación de las organizaciones políticas y el debilitamiento del sistema de partidos en los países latinoamericanos donde se aplica el voto preferencial lo constituyen Perú y Brasil, en donde la creciente identificación de los/las votantes con las propuestas populistas de los candidatos individuales ha promovido el surgimiento de un gran número de advenedizos políticos cuyas candidaturas no tienen un contenido programático y han desidentificado la población con los partidos.

Referencias bibliográficas

(a) Autores/as

-Duarte, Isis (2001). *Cuota femenina y voto preferencial*. Participación Ciudadana. Exposición presentada en la Tertulia del 23 de mayo (mimeo), 10 pp.

-Duverger, Maurice (1984). "Which is the best electoral system?" In Arend Lijphart & Bernard Grofman (Eds). *Choosing an electoral system*. New York: Praeger Publisher, pp. 31-39.

-Hermens, Ferdinand A. (1984). "Representation and proportional representation". In Arend Lijphart & Bernard Grofman (Eds). *Choosing an electoral system*. New York: Praeger Publisher, pp. 15-30.

-Jiménez Polanco, Jacqueline (2001 a). "The representation of women and blacks in Dominican politics." *International Journal of Political Studies*. Vol. 3, No. 1 (Abril). Río de Janeiro: State University of Rio de Janeiro.

_____ (2001 b). "La incorporación de las mujeres y los demás sectores subordinados en el espacio público de un estado-nación heterogéneo con características excluyentes". *Simposio Internacional Desde la Orilla: La Diversidad como Reto de la Nación Democrática*. Santo Domingo: CUNY Instituto de Estudios Dominicanos/City College, 29-30 junio.

_____ (2001 c). "La représentation politique des femmes en Amérique Latine". En Berengere Marques-Pereira y Patricio Nolasco (compiladores). *La Représentation Politique des Femmes en Amérique Latine*. Bruselas, Bélgica: UNESCO. L'Harmattan, pp. 27-81.

_____ (2001 d). "¿Cuán iguales son las dominicanas y los dominicanos frente a los derechos ciudadanos?" *Revista Vértice* (Marzo): 20-21, 23. Santo Domingo: FLACSO.

_____ (2000) "Political parties and parliamentary representation in the Dominican Republic". Trabajo presentado en el *XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos* (LASA). Miami, Florida, 16-18 de marzo del 2000.

_____ (1999 a). "La representación política de las mujeres en América Latina". *América Latina Hoy*, No. 22 (Agosto): 69-92. Salamanca: Universidad de Salamanca.

_____ (1999 b). *Los partidos políticos en la República Dominicana: Actividad electoral y desarrollo organizativo*. Santo Domingo: Editora Centenario.

_____ (1999 c). “El nuevo liderazgo político en la República Dominicana: del liderazgo carismático al liderazgo contingente”. *Revista de Ciencias Sociales*. No. 7 (Junio): 153-194. Universidad de Puerto Rico: Centro de Investigaciones Sociales.

_____ (1999 d). “Los partidos políticos y la representación parlamentaria en la República Dominicana. Trabajo presentado en la *XXIV Conferencia Anual de la Asociación de Estudios del Caribe (CSA)*. Panamá, 24-29 de mayo de 1999.

_____ (1998) *Los partidos políticos y la representación parlamentaria en la República Dominicana*. Santo Domingo: FLACSO Conferencias.

-Lijphart, Arend (1998). “Reforming the House: Three moderately radical proposals”. *PS: Political Science & Politics*. Vol. 31, No. 1 (March), pp. 10-13.

Lipset, Seymour Martin (2000). “The indispensability of political parties”. *Journal of Democracy*. Vol. 11, No. 1 (Enero): 48-55. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

-Pitkin, Hanna (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

-Rush, Mark E.(1998). “Making the House more representative: Hidden costs and unintended consequences”. *PS: Political Science & Politics*. Vol. 31, No. 1 (March), pp. 21-23.

-Zimmerman, Joseph F. & Wilma Rule (1998). “A more representative United States House of Representatives”. *PS: Political Science & Politics*. Vol. 31, No. 1 (March), pp. 5-9

(b) Títulos

Comisión Política del Partido Revolucionario Dominicano. Relación de Miembros, Control de Asistencia. Santo Domingo, 2000.

Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Revolucionario Dominicano. Relación de Miembros. Santo Domingo, 20 de mayo de 1999.

Estatutos del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), Santo Domingo, 1996.

Estatutos del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), Santo Domingo: Instituto de Formación Política, 1999.

Estatutos del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), Santo Domingo: Publicación del “Movimiento Interno Renovador Carismático “Dr. José Francisco Peña Gómez”. Santo Domingo, Julio, 2001.

Observación de la Selección de los Candidatos. Elecciones Presidenciales Mayo, 2000. Serie Observamos No. 1. Santo Domingo: Participación Ciudadana.

Partido Reformista Social Cristiano. Comisión Ejecutiva. Resoluciones. Segunda Reunión, Sábado 8 de Septiembre del 2001. Listín Diario, 21 de septiembre del 2001, La República, p. 7A.

Propuestas formuladas por los plenos sobre cada uno de los puntos de la agenda del VI Congreso “Prof. Juan Bosch”. Santo Domingo: PLD, 18 de noviembre 2000 al 26 de enero 2001.

Capítulo III

Legislación y financiamiento de los partidos políticos en República Dominicana

Partidos políticos en la legislación electoral de la República Dominicana

Lic. Roberto Leonel Rodríguez Estrella

Miembro de la Junta Central Electoral

En la República Dominicana vivimos un proceso de consolidación de las instituciones democráticas, desde la caída del régimen trujillista hasta nuestros días, hemos experimentado un proceso de implementación gradual del sistema político democrático que nos ha permitido alcanzar niveles mínimos de estabilidad política.

Contamos con partidos políticos tradicionales y nuevos que han conducido y son responsables, de alguna manera, de los niveles de concertación y de participación de que goza la República Dominicana.

La democracia que creó a los partidos políticos como instrumento de participación y medio natural de interrelación, podría decirse, que en el mundo moderno está atrapada por ellos, lo que ha generado distorsiones en las prácticas, prioridades y valores democráticas.

Democracia y partidos políticos han protagonizado una rica evolución, que ha estado matizada por contradicciones y tensiones, donde los partidos de las democracias modernas juegan un rol tal de interlocución y equilibrio, que algunos autores han llegado a calificar al Estado democrático como “Estado de Partidos”.

Ya sólo es posible el ejercicio de la soberanía popular a través de la mediación de los partidos políticos, quienes sirven de vehículo para facilitar al elector escoger a sus representantes.

Es, sin embargo, en el ejercicio de esta mediación donde los partidos políticos han venido adquiriendo el monopolio de los mecanismos de acceso al poder y de representación del pueblo en los órganos del Estado, así como también, los partidos han venido ejerciendo el control orgánico del voto de los representantes, sometiéndolos a la autoridad y disciplina del partido. El “mandato libre” resulta reducido por la autoridad del partido.

El escenario de discusión de los grandes problemas políticos de la Nación pasan cada vez más a ser una tarea de las fuerzas políticas y no de los representantes mismos.

El parlamento, según Klaus Von Beymer, en su libro “La Clase Política en el Estado de Partidos”, es el lugar donde “se reúnen comisionados de partidos vinculados a las decisiones de éste, para dejar constancia de decisiones ya adoptadas en otros ámbitos (en comités y congresos de partidos)”

En la realidad latinoamericana donde las democracias están viviendo una crisis de representatividad de los partidos políticos, talvez causada por los excesos de la “partidocracia” vigente en el mundo de hoy, es conveniente reflexionar sobre las disposiciones de control y regulaciones de los partidos políticos como mecanismo para salvaguardar estos importantes instrumentos de nuestras democracias.

En la República Dominicana no tenemos una ley de partidos políticos propiamente dicha, sino que es la Ley Electoral 275-97 que organiza y regula la participación de los mismos en nuestro sistema electoral.

Esta Ley representa en sí misma un hito en términos de conquistas de participación y de mecanismos de saneamiento del proceso electoral.

La ley 275-97 establece en su título VIII las disposiciones relativas a los partidos políticos.

Reconocimiento de los partidos

En la Sección I sobre reconocimiento a los partidos políticos en su art. 41 establece como condición básica para el reconocimiento, la sujeción a la Constitución y las Leyes y establece que la finalidad primordial de los partidos políticos es la de participar en las elecciones con el objeto de alcanzar puestos electivos del Estado.

En cuanto a los requisitos de forma, ratificó las disposiciones de la vieja Ley 5884 de 1972 en lo relativo a principios, órganos directivos, lemas, banderas y símbolos.

En lo referente al porcentaje de afiliados introduce una variante significativa, ya que reduce el requisito de afiliados desde un 5% sobre el número de electores inscritos en el registro electoral, que disponía la Ley 5884 modificada, hasta un número de afiliados no menor al 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones ordinarias presidenciales; sin que en ninguna provincia se tenga afiliados en un número menor al 1% de los votos válidos de las últimas elecciones.

Se establece también el requisito de un local abierto y funcionando en, por lo menos, los municipios cabeceras de cada provincia. La Junta Central Electoral ha interpretado este requisito como un local con emblema y disposición física apropiada. Este requisito solo se verifica en el momento de la solicitud, la ley es muda al respecto de mantener los locales abiertos en todo el período de reconocimiento y en la práctica, esto no se monitorea.

Se le pide además, presupuesto y detalles sobre las fuentes de ingresos para la campaña eventual. En la práctica este elemento es, en términos generales impreciso y de difícil verificación, ya que se basa en datos y hechos futuros.

A partir de la promulgación de la Ley 275-97 se han reconocido un movimiento independiente a nivel municipal municipal, el Movimiento Independiente de Yaguata (Miya), aprobado en 1998, y tres (3) partidos políticos a nivel nacional Miuca, Nueva Alternativa y Unido en el año 2000.

Financiamiento de los partidos

La Ley organiza al financiamiento de los partidos mediante un sistema mixto donde participan las personas físicas y naturales nacionales privadas, por un lado, y el Estado por el otro.

En cuanto a las donaciones de personas físicas y naturales nacionales no existe límite en los aportes como sucede en otros países. Pueden ser de carácter endógeno, provenientes de los militantes, o exógenos, provenientes de amigos o relacionados; no existe disposición alguna que regule ni prohíba tampoco las donaciones indirectas a través de allegados que reciban los aportes.

Sólo existe la prohibición de recibir aportes de extranjeros y de fuentes ilícitas, esto con la finalidad de evitar la influencia de gobiernos, partidos o grupos internacionales, así como tampoco del narcotráfico ni de grupos criminal en la política interna. Esto abarca fundaciones u organizaciones no gubernamentales de carácter internacional.

Los partidos políticos tradicionalmente no dan detalles a la Junta Central Electoral sobre los donantes ni los montos de donaciones recibidas por las personas físicas o jurídicas nacionales.

Cabría preguntarse si no, constituiría un mecanismo de control a la eventual corrupción en el posterior ejercicio de los cargos públicos, que las contribuciones electorales estén transparentadas, a fin de determinar potenciales agentes de tráfico de influencia y sujetos de contratos del Estado como pago de favor de su contribución financiera.

En la práctica estos fondos particulares no han sido fiscalizados hasta la fecha, talvez por la falta de una estructura adecuada, a lo interno de la Junta Central Electoral, para tan delicado trabajo.

Por otro lado, en la Ley 275-97 se estableció por primera vez el financiamiento público a los partidos políticos. Eramos, hasta ese entonces, el único país de América con el financiamiento privado exclusivo.

Existía sin embargo, un discrecional sistema de financiamiento público, informal y sin parámetros fijos, mediante el cual el Poder Ejecutivo asignaba exoneraciones a los partidos políticos en función de los votos obtenidos y otras consideraciones.

La ley 275-97 ha establecido una contribución económica del Estado a favor de los partidos de manera permanente en razón de que en su art. 40 establece que el 0.5% de los ingresos nacionales será destinado a estos fines en los años electorales y el 0.25% en los años no electorales.

Desde su implementación se han asignado los siguientes montos:

En el año 1998	RD\$171,683,185.00
En el año 1999	RD\$105,823,185.00
En el año 2000	RD\$224,231,085.00
En el año 2001	<u>RD\$147,982,947.00</u>
<i>Total General:</i>	<i>RD\$649,721,097.00</i>

Forma de distribución

En los años electorales el 0.5% de los ingresos generales de la Nación se reparten de la siguiente manera: un 25% en partes iguales entre los partidos políticos o alianzas de partidos que hayan presentado candidaturas independientes y el 75% restante se distribuirán en proporción a los votos obtenidos en las últimas dos elecciones generales de nivel presidencial y de nivel congresional y municipal, ambas partidas son entregadas a más tardar 10 días después de la fecha límite de presentación de candidatos.

En los años no electorales, el 0.25% de los ingresos generales de la Nación deben ser entregados en proporción a la votación

obtenida en las anteriores elecciones generales pero, en vez de producirse la entrega de los fondos en una sola ocasión, se prorratan en 12 mensualidades.

En caso de alianza, se le entrega a la organización que personifica la alianza, a menos que se haya pactado lo contrario.

En caso de que el partido retire su candidatura y no concurra a elecciones, deberá devolver la totalidad de los fondos recibidos hasta el momento de su retiro, a menos que tenga retiro obedezca a razones de fuerza mayor que lo justifiquen. (art.53). Este caso se verificó en el año 2000 con el MIUCA.

La ley electoral considera ilícitos cualquier ingreso proveniente del Estado que no sea aquel canalizado a través de la Junta Central Electoral (art. 55) y prohíbe a los partidos políticos recibir exoneraciones, donaciones, regalos directa o indirectamente, de parte del Estado facultando a la Junta Central Electoral a incautar provisionalmente y a tomar cualquier medida cautelar con el auxilio de la fuerza pública para hacer cesar el uso indebido de los recursos del Estado. (art. 47)

Obligación de llevar contabilidad

Los partidos políticos en la República Dominicana, beneficiarios o no del financiamiento estatal, están en la obligación de registrar contablemente sus ingresos y egresos económicos y someter dichos libros al escrutinio de inspectores especializados requeridos a esos fines por la Junta Central Electoral.

El Art.45 establece:

“ A más tardar sesenta (60) días antes de la fecha de cualquier elección, cada partido político deberá presentar a la Junta Central Electoral una relación pormenorizada de sus ingresos y gastos, desde las últimas elecciones. La Junta Central Electoral tendrá facultad para disponer el examen de los documentos relativos a los ingresos y gastos por intermedio de auditores designados por ella. La Junta podrá disponer según lo justifiquen a su juicio las circunstancias y el interés público, que ese examen se verifique a expensas del Estado.

A más tardar tres (3) meses después de cada elección ordinaria, los partidos enviarán a la Junta Central Electoral informes pormenorizados de sus ingresos y egresos, con el objeto de establecer que sus

fondos no provienen de fuentes que la ley prohíba y que han sido invertidos en actos lícitos de organización, proselitismo y propaganda.”

En la práctica, estos informes son entregados aunque con deficiencias en cuanto a la uniformidad de las cuentas contables y criterios de presentación que permitan una adecuada supervisión y agilidad en la fiscalización. Es bueno destacar que, con muy raras excepciones, los partidos políticos no informan sobre los ingresos del sector privado.

En promedio la cantidad de gastos reportados por los partidos políticos superan en mucho los ingresos recibidos por parte del Estado. (Ver anexos)

En algunos países de Latinoamérica el gasto del dinero de la contribución del Estado está regulado permitiendo los gastos de acuerdo a porcentajes pre – establecidos.

Ej.: gastos de educación o formación de dirigentes
gastos de elecciones internas
gastos elecciones generales
gastos institucionales

En nuestro país no existe este tipo de limitación.

En ese sentido, la ausencia de un efectivo régimen de sanción y la falta de prohibiciones específicas hace de nuestro sistema una estructura de difícil control por parte de la Junta Central Electoral y la Contraloría General de la República.

Las causas de extinción de los partidos

La Ley 275-97 ha ratificado las causas de extinción que contenía la vieja ley 5884.

- 1) Por acto voluntario adoptado por Asamblea General ordinaria o extraordinaria del partido.
- 2) Por fusión con uno o más partidos.
- 3) Por no haber alcanzado en alguna elección los sufragios requeridos para obtener el reconocimiento.
- 4) Por no tener representación congresional o municipal
- 5) Por no participar en dos elecciones generales ordinarias sucesivas.

En el período de vigencia de esta ley han sido considerados extintos una cantidad de tres (3) partidos políticos y un movimiento municipal.

Uno (1) por fusión. Concertación Democrática en 1998.

Dos (2) por no alcanzar los suficientes votos (2% de votos válidos) o representación congresional o municipal. Unido y Nueva Alternativa.

Por no presentar candidatos e inscribir candidaturas en otras boletas electorales al MIYA le fue retirado el reconocimiento en 1998.

De los candidatos de los partidos

La ley 275-97 también regula los mecanismos de participación o candidaturas.

El art. 68 establece la obligación del voto mayoritario (50% +1) de los delegados a las convenciones regularmente convocados con , por lo menos, tres (3) días de antelación y mediante aviso publicado en un diario de circulación nacional.

Las convenciones deberán acogerse a los requisitos estatutarios.

Las propuestas a cargos de diputados y regidores y sus suplentes, deberán reflejar el porcentaje reservado a las candidaturas de mujeres (33%); y de un 50% para el caso de cargos a síndicos y suplente de síndico.

Estas disposiciones en general son respetadas, sin embargo, se han registrado distorsiones en algunas candidaturas elegidas por poderes otorgados a cúpulas partidarias y se han presentado quejas y denuncias

de inconsistencias de las listas de candidatos que recibe la Junta Central Electoral suponiéndose que en las convenciones habían resultado electos algunos candidatos que luego no fueron inscritos.

El poder de la Junta Central Electoral sobre la democracia interna de los partidos políticos es en sentido general limitado, ya que se circunscribe a verificar que no se hayan violentado las disposiciones de la Constitución, la ley y los reglamentos de la Junta Central Electoral o los estatutos de los partidos, no puede regular los procedimientos internos y mucho menos evaluarlos.

Las facultades de resolver los conflictos internos de los partidos políticos está prevista en el art. 6, bajo el título de lo contencioso electoral letra e) y es dicho artículo el que establece los límites referidos, incluso no considera como conflicto interno las sanciones disciplinarias que los organismos del partido tomen, a menos que, envuelvan candidaturas a cargos electivos o a posiciones internas de los órganos directivos de los partidos.

Existe, sin embargo, el recurso de revisión y de apelación en contra de las resoluciones que aprueben las candidaturas dentro de los tres (3) días de haber sido comunicado. Estos recursos permitirían a cualquier interesado probar las violaciones estatutarias o legales en la candidatura impugnada.

Por último, bajo el título VIII de la ley electoral se establecen las disposiciones que permiten la participación de los movimientos independientes, de carácter nacional, provincial o municipal.

Se establecen porcentajes de afiliados que van desde el 20% para poblaciones cuyos inscritos sean menos de 5,000 hasta un mínimo de 7% para cuando el número de inscritos en el Distrito Nacional o municipio exceda de 60,000.

Para sustentar candidaturas presidenciales se requiere una estructura a nivel nacional y se aplica el requisito de un mínimo de un 2% de los votos nacionales emitidos en las últimas elecciones.

Para sustentar candidaturas congresionales, se establecen los requisitos estructurales de la provincia donde desee participar.

Para la sustentación de las candidaturas municipales deben contar con la organización municipal respectiva.

Nótese que, a diferencia de los partidos políticos, los requisitos para el reconocimiento de las candidaturas independientes están referidos a un porcentaje (20% -7%) de los inscritos en la demarcación provincial o municipal, según el caso en que se participe. Esto así, porque a menor base se supone mayor representatividad. Este concepto es igual al de la antigua ley 5884.

Actualmente, la Junta Central Electoral evalúa 35 solicitudes de reconocimiento. Doce (12) de ellas de carácter nacional, siete (7) de carácter provincial y dieciséis (16) de carácter municipal.

En la República Dominicana se puede afirmar que hemos contado con un sistema electoral que contiene disposiciones legales respecto de los partidos políticos que han generado estabilidad y fortalecimiento de los partidos políticos. Contamos con tres grandes partidos. Este número es superior al de mayoría de los países del área y participación de partidos emergentes, numerosa y variada, todo lo cual nos ha permitido ir progresando en el proceso de consolidación democrática.

No obstante todo esto, creo necesario dejar en el ánimo de este selecto auditorio que ante los retos y tentaciones del sistema de partidos sería saludable generar mecanismos de control mucho más eficientes a cargo de la Junta Central Electoral; promover un sistema de sanciones que contemple aspectos pecuniarios en contra de los partidos u organizaciones que violen las disposiciones democráticas del sistema; y sanciones político-electorales, para los directivos o administradores responsables de las violaciones.

Creemos en el régimen de control permanente por parte de la Junta Central Electoral que propicie, no una persecución sobre los actores políticos, sino más bien un clima de pluralidad, transparencia y participación democrática de todos los agentes democráticos en el sistema político de la Nación.

Bibliografía:

Compendio de Legislación Electoral de la República Dominicana 1998 y 2000.

Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) Tomos I y II.

Compendio de trabajos y conclusiones de representantes gubernamentales sobre contribución en campañas electorales organizada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en Caracas Venezuela los días 16 y 17 de febrero de 1998.

Von Beyme, Klaus: La Clase Política en el Estado de los Partidos. Alianza Editorial, Madrid 1995.

Partidos	Contribución del Estado RDS	Gastos RDS	Diferencia RDS	% Contribución del Estado	% Otras Fuentes
PRD	78,421,234.61	84,905,391.91	-6,484,157.30	92	8
PLD	63,984,852.55	143,424,093.00	-79,439,240.45	44	56
PRSC	30,444,563.37	99,610,761.08	-69,166,197.71	30	70
PRI	5,250,989.90	8,185,238.65	-2,934,248.75	64	36
UD	6,546,295.17	5,961,206.61	585,088.56	---	---
BIS	4,794,917.43	6,292,262.06	-1,497,344.63	76	24
PQD	4,239,815.56	4,780,212.62	-540,397.06	88	12
PNVC	3,928,959.19	---	---	---	---
PDP	3,792,848.67	3,081,246.11	711,602.56	---	---
ASD	3,909,514.83	4,077,860.00	-168,345.17	95	5
PPC	231,169.07	1,327,605.27	-1,096,435.30	17	83
PNA	3,737,184.75	8,898,271.10	-5,161,086.35	42	58
PRN	3,737,184.75	4,095,155.00	-357,970.25	91	9
MIUCA	3,737,184.75	3,541,732.40	195,452.35	---	---
UNIDO	3,737,184.75	4,693,171.12	-955,986.37	79	21
PTD	3,737,184.75	3,718,954.50	18,230.25	---	---

Anteproyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas

José Angel Aquino

Cuando en la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME) se comenzó a plantear la posibilidad de elaborar una propuesta de ley de partidos y agrupaciones políticas se recibieron diversos endosos y reparos desde el mundo académico, la sociedad civil y los propios partidos.

- Por una parte, se planteaba que los partidos políticos son entidades privadas y que fijarles normas, someterles a cualquier tipo de regulación, constituía un atentado a la libertad de asociación política consagrada en la Constitución de la República.
- Una segunda posición era que si algo había que regular en relación con los partidos eran las normas relativas al financiamiento público y nada más. El partido podría estar minado por el autoritarismo y la autocracia, y en definitiva esto era un asunto de carácter intestino que no merecía ser regulado por el Estado y sólo importaba a la membresía partidaria.
- Finalmente, otro tipo de reparo se refería a la inconveniencia de crear un estatuto jurídico particular para los partidos; la Ley Electoral, se nos decía, era el instrumento natural y adecuado para regular a los partidos.

Los argumentos en contra de estas afirmaciones iban en diferentes sentidos.

Primeramente, el carácter privado de los partidos es muy relativo en atención a que si bien surgen por iniciativa de los particulares, sus funciones están concentradas en participar en procesos electorales para lograr acceder a posiciones públicas desde las cuales se pueda ejercer influencia en la conducción del Estado. El que reciban fondos del presupuesto nacional es un elemento que refuerza más su vocación pública, obligándoles, *ipso facto*, a someterse a las regulaciones aplicables a todo aquel beneficiario de asignaciones correspondientes al erario.

Se afirma también que si entidades puramente privadas, como los sindicatos o asociaciones sin fines de lucro, son estrictamente reguladas en su funcionamiento interno para garantizar los derechos de sus miembros; con más razón los partidos, en la medida en que estas entidades deben estar comprometidas con los principios de la democracia política. Si son los partidos los llamados a promover la democracia, ¿cómo concebir que no se establezcan normas que fortalezcan una cierta *cultura democrática institucional* y sirvan de salvaguarda a la práctica política de los dirigentes y la base partidaria ?

Hacerlo en la Ley Electoral o estructurar una propuesta de Ley de Partidos podría parecer en principio una cuestión de forma. Sin embargo, dado el hecho de que la nueva ley electoral No. 275-97 apenas había sido aprobada en el año 1997, después de una vigencia de 35 años de la Ley 5884 de 1962, el escenario legislativo no parecía apropiado (y yo creo que aún no lo parece) para someter una propuesta que directamente reforme la ley electoral.

Bajo estas reflexiones la COPRYME se constituyó en el ente convocante y coordinador de un esfuerzo de concertación que reunió diversos sectores: los partidos políticos PRSC, PRD Y PLD; representantes de la Junta Central Electoral, miembros de la sociedad civil y destacados sociólogos, abogados y politólogos que en más de veinte (20) sesiones de trabajo fueron hilando esta propuesta común, construida a partir de la realidad nacional aunque tomando en cuenta la experiencia de otros países de la región, y que se concibió desde el principio como un primer aporte al debate sobre la regulación de los partidos y agrupaciones políticas.

Elementos fundamentales incluidos en la propuesta

El anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas está dividido en nueve títulos y setenta y un artículos. El Título I, denominado “*De los Partidos y Agrupaciones Políticas*”, comienza definiendo a los partidos políticos como “asociaciones de personas que de manera voluntaria, permanente y de conformidad con las disposiciones establecidas en la Constitución y las leyes, se organizan con el fin primordial de acceder a los cargos de elección popular e influir legítimamente en la dirección del Estado en sus diferentes instancias, expresando la voluntad ciudadana, con miras al bienestar y desarrollo de la sociedad”.

En esta parte de la ley se hace referencia a los *principios fundamentales* para la actividad política, destacándose los siguientes:

- Libertad de afiliación.
- Pluripartidismo.
- Diversidad ideológica.
- Alternancia en el poder.
- Equidad en la competencia partidaria.
- Uso de medios democráticos para acceder al poder.
- Reconocimiento de los derechos de la minoría.

También se definen en esta parte las funciones de los partidos políticos.

En relación con el procedimiento para la constitución de los partidos y agrupaciones políticas, indicado en la sección II del Título I, la propuesta asume la mayoría de las normas indicadas en la Ley 275-97; aunque en lo relativo a las agrupaciones políticas locales flexibiliza la cantidad mínima de afiliados que deben tener estas organizaciones, con el propósito de posibilitar su inclusión en la competencia partidaria.

El primer título concluye señalando los derechos, deberes y prohibiciones que atañen a los partidos políticos; donde se recuperan las disposiciones contenidas en la ley electoral y se añaden otras, tales como:

Derecho a:

- Estatuto de oposición.
- Acceso a la información pública.

Deber a:

- Respetar el desarrollo, integridad e independencia de la sociedad civil.
- Rendir cuentas de sus actividades.

Prohibición a:

- Conformar estructuras que tengan un carácter paramilitar...
- Establecer acuerdos que disminuyan, dividan o repartan el período de gestión de los funcionarios electos o los derechos inherentes a esas funciones.

El Título II se encuentra referido a las Normas Estatutarias de los partidos, y se concibe con el propósito de que las “reglas estatutarias estén orientadas a garantizar la democracia interna, la igualdad de derechos y deberes de los miembros y el ejercicio político transparente”.

Los principios básicos que aquí se consagran son :

- Precisión de las normas estatutarias. Los estatutos deben contener claramente los requisitos necesarios para hacer quórum y tomar decisiones.
- Votación universal para la elección de las autoridades del partido.
- Existencia de un organismo de control a lo interno del partido.
- Renovación periódica de los órganos de dirección partidaria, sin que ningún mandato pueda exceder de un tiempo similar al período presidencial establecido en la Constitución.
- Limitaciones a la reelección de dirigentes.
- Obligatoriedad de establecer procedimientos para la cooptación y designación.

Derechos de los miembros a:

- Información.
- Elección y postulación.
- Fiscalización.
- Recurso de Queja.
- Defensa.
- Participación de la mujer (30%)
- Representación de las minorías (proporcionalidad).

Deberes de los miembros de:

- Rendir informes.
- Velar por la integridad del patrimonio del partido.
- Dar cumplimiento a resoluciones del partido.
- Se prohíbe la doble afiliación.

Pasamos al Título III, relativo a la Educación Política. Los elementos claves aquí son los siguientes:

- Obligación de los partidos en la formación política y adiestramiento técnico de la ciudadanía y sus militantes.
- Centros de educación política. Podrán tener personalidad jurídica propia.
- Financiamiento de la educación (15-30% de aportes públicos).
- Publicaciones.

El tema de las precampañas y campañas electorales, es tratado en el Título IV de la propuesta. Los elementos claves son los siguientes:

- Limitación de las precampañas y campañas a una duración de tres (3) meses cada una.
- Enumeración de la propaganda permitida.
- Ampliación de las actividades que constituyen propaganda prohibida. (Afiches no removibles, afectación del ornato municipal, uso de las propiedades públicas o privadas sin consentimiento....)
- Regulación de las manifestaciones públicas.
- Regulación de la difusión de encuestas.
- Se crea la figura del Director de Campaña Electoral con responsabilidades y atribuciones específicas.

En el Título V se trata lo relativo al Patrimonio y Financiamiento de los Partidos Políticos y de las Campañas Electorales. Los elementos esenciales en este orden son:

- Se mantiene la fuente de los ingresos y las proporciones de financiamiento previstos en la Ley Electoral.
- Rentas propias.
- Financiamiento por reposición del monto por votos válidos: 50% al momento de aprobar candidaturas y 25% cuando la JCE apruebe los informes de gastos electorales.
- Monto máximo de gastos de campaña permitido, fijado por resolución de la JCE.

Aportes procedentes de personas naturales.

- Límite a las contribuciones de las personas naturales: un 5% del monto máximo correspondiente al financiamiento público.
- Prohibición de aportes anónimos.
- Control y supervisión de los fondos: JCE. Se otorga más poder.
- Sistema contable común, cuenta única, registro de contribuyentes, publicación de informe de gastos.

En cuanto al acceso a los medios de comunicación, tratado en el Título VI del proyecto, se destacan:

- Prohibición de aumento al costo de la publicidad electoral.
- Facultad de la JCE para establecer límites a la cantidad de anuncios publicitarios y a restringir los horarios de transmisión.

Sobre la pérdida de la personería jurídica, Título VII, se recuperan las disposiciones de la Ley 275-97; aunque en el caso de los partidos que sólo ostenten representación a nivel municipal, se les considera

como agrupación política local; lo cual es un error, pues se puede dar el caso de un partido que alcance una representación en diversos municipios, lo que deniega su carácter local.

Se establece un régimen penal (título VIII) con sanciones aplicables tanto a los partidos y agrupaciones políticas como a los miembros del partido y personas o entidades no partidarias que violenten la ley otorgando competencia a la jurisdicción penal ordinaria para conocer de estas infracciones.

La Junta Central Electoral quedaría a cargo de la aplicación de esta ley, aunque fue muy debatido por los redactores de la propuesta la conveniencia de crear la figura de la *Fiscalía Nacional Electoral*, como organismo encargado de la supervisión de partidos políticos y electores a propósito del cumplimiento de las leyes electorales.

Conclusión

- Ley no resuelve por sí misma todos los problemas que afectan nuestro sistema de partidos: mejorar la democracia interna, propiciar un mejor desempeño de las funciones públicas, evitar el control de los partidos por intereses económicos, mejorar la equidad en la competencia partidaria, propiciar un uso razonable de los recursos públicos, y en definitiva, estabilizar y fortalecer el espectro partidario. La clave para la solución a largo plazo de estas cuestiones, está en la cultura política e institucional, en la voluntad de los actores claves del proceso, y en proveer a los organismos de control de los instrumentos y la potestad legal necesaria para desempeñar sus funciones.
- Es menester actualizar y mejorar el proyecto en una serie de asuntos: mayor control a la propaganda en los medios; menos recursos directos a los partidos; más recursos en especie y más inversión en procesos de formación para los militantes que aspiran a participar en la gestión de gobierno.

Anteproyecto de partidos políticos y legislación actual

Hilario Ochoa

I. Introducción

Entendemos por sistema de partidos aquel conjunto de partidos situados en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones que desarrollan entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas de relación, así como las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.

Uno de los problemas planteados es el número de agrupaciones que hay que considerar para realizar una tipología de los sistemas de partidos. Finalmente, mientras más partidos existan, el sistema político y sus relaciones se hacen más complejas. Este hecho es importante por cuanto el número indica en qué medida el poder político está fragmentado, disperso o concentrado.

Ahora bien, ¿están cumpliendo los partidos políticos con todas las expectativas que la sociedad espera de ellos? ¿Verdaderamente reflejan la cultura dominicana, o solo son el reflejo de un sector? ¿Tendrán ellos que reformarse para salvarse de una crisis que todos niegan, o tendrá la sociedad dominicana que impulsar dicha reforma? ¿Qué tan viable es un anteproyecto si a quienes se les aplica saben que verán sus libertades coartadas?

Sin ver mas a fondo nuestra situación actual, no es un secreto que quienes interceden en nuestro país entre el gobierno y la sociedad son los partidos, por ende, hasta que no surja otro tipo de mediación, tendremos que modernizar los partidos, fortalecerlos y evolucionar junto a ellos.

Esa es la razón de ser del anteproyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas, elaborado por la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRyME), actualmente CONARE.

Dicho proyecto plasma una serie de criterios unificados, lo cuales posiblemente reciban sus respectivas críticas, no obstante pueden ser defendidas con facilidad.

Con la intención de sacar a relucir aquellos puntos de semejanza entre la Ley Electoral 275-97 y el "Anteproyecto de partidos y agrupaciones políticas" tratamos de estudiar ambos en un primer lugar desde un punto de vista interno y en un segundo lugar desde un punto de vista externo.

II. Problemática a lo interno de los partidos políticos.

Ciertamente la vida y desarrollo de un partido político es por veces traumática, tediosa y costosa. No es extraño por ende que encontremos en dichas asociaciones dificultades que no trasciendan en la sociedad, a diferencia de otras que sí tienen impactos fuertes dentro y fuera de la institución, la cual se ve debilitada cada vez que se presentan.

Aunque no esté instituido en nuestra legislación adjetiva, todos los partidos y agrupaciones políticas responden a la necesidad de educar políticamente a sus miembros. No obstante, algunos partidos reaccionan de diversas maneras puesto que no todos están verdaderamente capacitados y preparados para proporcionar dichas instrucciones.

En "el anteproyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas" elaborado por COPRyME, a diferencia de la ley electoral 275-97, una de sus principales innovaciones es el establecimiento de los centros de educación política como organismos básicos en la instrucción partidaria. Ahora bien, si no se invierte capital en este tipo de acciones no valdría de nada la intención de dicho anteproyecto con

respecto a la educación, por lo cual la reservación de un porcentaje del financiamiento público de los partidos para sustentar los programas educativos que desarrollen es obligatorio.

Por otro lado, en cuanto a la extinción de los partidos o agrupaciones políticas, la ley vigente establece cinco causas que son: Por acto voluntario, por fusión con uno o más partidos, por no haber alcanzado en alguna elección los sufragios requeridos, por no tener representación congresional o municipal, o por no participar en dos elecciones generales ordinarias sucesivas. Las mencionadas causas golpean duramente a los partidos y agrupaciones minoritarias ya que estas tienen que mantenerse luchando para poder sobrevivir los rigores de la política dominicana. Con respecto al anteproyecto, aunque se mantienen las mismas causas de extinción anteriormente mencionadas, se contempla el caso de que un partido político sólo alcance representación municipal, en el cual inmediatamente este queda convertido en agrupación política local, con los derechos políticos inherentes a esa categoría.

Ahora bien, todos los partidos y agrupaciones tienen mecanismos para elegir sus candidatos, no solo a puesto electivos sino también a los puestos de dirección en los cuadros de su institución. Con respecto a lo mencionado, ésta sencillez puede darle al partido un matiz de autoritarismo como democrático. Por lo que debemos preguntarnos si es conveniente que aquellas instituciones que están llamadas a gobernar deberían ser esencialmente democráticas o si en realidad este planteamiento no posee importancia alguna. De hecho, aunque resulte difícil, en los partidos políticos debe introducirse el mecanismo de las primarias para elegir sus candidatos en todo momento, sea cual sea la posición (salvo algunas excepciones de orden práctico o táctico). Pudiésemos empezar por los candidatos presidenciales como un primer paso, seguido luego del Poder Legislativo, Municipal y eventualmente todos los demás. No es una tarea fácil, todo lo contrario, requiere de una lucha constante y de educación eficaz que logre hacer comprender los beneficios de partidos más democráticos, ya que son estos los que están llamados a fortalecer "la democracia dominicana".

Además, podemos observar que respecto al patrimonio y financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales los perdedores son las minorías. Estas entienden que se privilegia a los llamados mayoritarios en detrimento del conjunto de los otros partidos políticos. Por esta razón las minorías entienden que se necesita una reforma que se base en el concepto de que todos los partidos políticos son iguales ante la ley. Podría resonar ilógico, puesto que la contribución debe corresponder a la cantidad de votos alcanzados, sin embargo lo mayoritarios se benefician enormemente de las contribuciones hechas por empresas, individuos o instituciones. Aunque se supone que el espíritu de la ley 275-97 es de evitar la canalización de fondos del sector privado a los partidos, y por vías de consecuencia, limitar la influencia consustancial con los aportes, lo cierto es que la entrega de dinero por parte de los empresarios es fuente poderosa de influencia de los intereses de los donantes a partidos receptores. Lamentablemente, esta es una práctica común en la cultura política dominicana y no cuenta con ninguna reglamentación legal.

El anteproyecto, aunque sigue los patrones básicos delimitados en la actual Ley Electoral, pretende reforzar los mecanismos de supervisión al patrimonio de los partidos. Se mejora el sistema de rendición de cuentas tras la obligatoriedad de crear mecanismos contables en el que se reflejen los movimientos de ingresos y egresos del partido y/o la campaña. Además, con la finalidad de que se registren todos los gastos de campaña electoral y todos los contribuyentes que de una manera u otra aportaron bienes o servicios, será obligatorio consignarlo en un libro o registro.

Por otro lado, se instaura el sistema de reposición de fondos y se establecen los casos en los cuales se pierde el derecho. También se limita el monto de los aportes privados (como es el caso de los prestamos y otras concesiones de entidades crediticias y los aportes anónimos o aquellos que no se puedan determinar a ciencia cierta) para dar transparencia a las finanzas partidarias. De igual manera se limitan las posibilidades de financiamiento ilegal, así como el control que una sola persona o grupo pueda tener sobre los partidos mediante aportes económicos excesivos.

Resulta que estas son algunas de las dificultades que puede presentar un partido o agrupación política a lo interno. Sin embargo, a lo externo es una realidad totalmente diferente puesto que no depende solamente de ellos.

III. Problemática a lo externo

Puesto que no es necesario sacar a relucir todos los pormenores de los partidos, nos permitimos solo mencionar algunos de los mas importantes, que van desde el acceso a los medios de comunicación y un régimen penal, hasta la prohibición de ciertos tipos de propaganda electoral.

El Sr. Gebles, encargado de la maquinaria propagandista del tercer Reich decía que las masas son como las damas a quienes es preciso seducir y conquistar de cualquier forma.

Ya para las primeras décadas del siglo pasado los medios de comunicación empezaron a tomar su verdadero color. Los políticos hábiles comenzaron a hacer uso de sus beneficios y hoy día, la radio, la televisión, el periódico, etc., son elementos decisivos para una buena campaña electoral o hasta para la victoria de un candidato en específico.

Resulta ser que en la actualidad hacer política sin los medios de comunicación es imposible ya que es el medio actual por excelencia de llegar a las masas. Desgraciadamente solo algunos tienen acceso ilimitado a esta fuente de poder debido al control por grupos y sectores de la vida nacional.

El anteproyecto de ley, con respecto al acceso a los medios de comunicación, se limita a consagrar la igualdad de acceso a los medios de comunicación de todas las organizaciones políticas, y el derecho de estas a pagar tarifas de publicidad en condiciones de equidad. Pero para reforzar dicho principio se otorga la facultad a la Junta Central Electoral la posibilidad de establecer topes para la cantidad de anuncios sobre propaganda electoral que los medios de comunicación pueden transmitir, así como de establecer horarios especiales en los cuales los mismos no pueden ser presentados.

Con respecto a la propaganda por parte de los candidatos, se presenta un conjunto de reglas básicas que impidan el irrespeto a la integridad física y moral de las personas, que además no se afecte el patrimonio público y privado, y que se realicen eventos que fortalezcan el sistema democrático. En adición, el anteproyecto incluye la prohibición de todo tipo de propaganda que afecte el medio ambiente, como es el caso de las pinturas en las calles, contenes y árboles, o toda aquella propaganda que perjudique la estética urbana, dañe los recursos naturales, obstaculice la observación del paisaje, etc.

Por otro lado, se regula todo acto y manifestación pública, donde la Junta Central Electoral tendrá un papel de supervisor, implantando procedimientos con la finalidad de ordenar las actividades proselitistas.

Finalmente, para poder implementar las normas que conforman este innovador anteproyecto de reforma política, requerimos de penalidades que obliguen a los incumbentes a respetar los preceptos.

Por tales razones, se incluye en su penúltimo Título (VIII) un régimen destinado a sancionar los violadores de las normas consagradas en el presente anteproyecto. Se opto por redactar sanciones de tipo pecuniario para los partidos políticos y otras personas jurídicas que se encontrasen culpables de cometer las infracciones aquí contempladas. Al igual que la Ley Electoral, la competencia para el conocimiento de los casos contemplados, se otorga a los tribunales penales ordinarios.

IV. Conclusión

En verdad, el anteproyecto no es una pieza perfecta y de seguro adolece de errores. Sin embargo, no deja de ser un gran aporte, el cual en caso de ser aprobado fortalecería de manera sin igual a los partidos y agrupaciones políticas, haciéndolas instituciones más fuertes y sólidas.

No obstante, de seguro los partidos estarán algo renuentes a que la Junta Central Electoral o cualquier otra Institución tenga incidencia alguna a los internos. Por esta única razón se vislumbra una lucha a largo plazo, que solo con perseverancia puede lograr su cometido.

Ciertamente todos somos responsables de este tipo de transformaciones, y en el caso de que falle, la responsabilidad reposará sobre nosotros. Si al contrario,

logramos la aprobación de por lo menos un sesenta por ciento, nos encontraremos en frente de un pequeño paso para los partidos políticos, pero un gran salto para la democracia dominicana.

Financiamiento estatal a los partidos políticos dominicanos y monitoreo de gastos publicitarios

Isis Duarte¹⁶⁴

El financiamiento que en la actualidad otorga el Estado dominicano a los partidos políticos es el resultado de las reformas hechas en 1997¹⁶⁵ a la Ley Electoral, que introducen cambios sustanciales en esta materia. Hasta entonces, la legislación establecía que todos los actos de cooperación, asistencia o contribución económica a los partidos eran función exclusiva de las personas naturales y la intervención del Estado en tales propósitos era considerada ilícita.¹⁶⁶

La contribución estatal introduce un elemento adicional de interés en el monitoreo del gasto de los partidos políticos ya que se trata de recursos aportados por los contribuyentes. Consciente de su importancia, durante los dos últimos procesos electorales, la agrupación cívica Participación Ciudadana se preocupó por incluir el monitoreo de los gastos en publicidad de los partidos políticos en TV y radio en el programa de Observación Electoral. En esta exposición se analizará la experiencia de monitoreo correspondiente a las elecciones del 2000.

En el *Plan Integral de Observación Electoral del 2000*, en la fase previa a la jornada de votaciones, *Participación Ciudadana* realizó un conjunto de actividades orientadas a dar seguimiento al comportamiento de los principales actores que podrían incidir en los resultados finales de la contienda electoral. Entre estos actores los partidos políticos ocupan un rol estelar, no solo porque constituyen el instrumento de mediación para acceder a la representación política, sino también porque se requiere dar un seguimiento estrecho a su participación si se pretende aportar constancia desde la sociedad civil del predominio o no de procedimientos democráticos, del cumplimiento de la ley electoral y de la medida en que estas organizaciones respetan los derechos de la ciudadanía.¹⁶⁷

Para materializar esos objetivos Participación Ciudadana promovió diferentes tipos de actividades, entre las que se destacan: una observación de la campaña interna de los precandidatos de los partidos políticos, la suscripción y monitoreo de un Pacto de Ética Electoral, la realización de consultas ciudadanas a fin de ofrecer un espacio para que el electorado propusiera a los candidatos sus prioridades y que los candidatos presentaran sus propuestas de gobierno; y, por último, el monitoreo de los gastos de publicidad en TV y radio.

¹⁶⁴ Socióloga dominicana, Directora del Programa Político -Electoral de Participación Ciudadana. La primera versión de esta exposición fue presentada en el panel “La perspectiva de los organismos cívicos”, a celebrarse en el marco del *Seminario Internacional Dinero y Contienda Político-electoral*. México, D. F., junio del 2001.

¹⁶⁵ Además del financiamiento para los partidos, otros cambios introducidos en el sistema electoral dominicano, entre 1994 y 1997, fueron los siguientes: la no reelección del presidente para un período de gobierno consecutivo, la separación de las elecciones congresuales y municipales por un periodo de dos años, el sistema de doble vuelta electoral (mayoría absoluta para ganar en una primera vuelta, de no obtener tal cantidad se recurriría a una segunda vuelta electoral), la cuota mínima de candidatura femenina, la creación de nuevas circunscripciones electorales para elegir los diputados y regidores, y otorgar el derecho al sufragio de los dominicanos residentes en el exterior.

¹⁶⁶ Art. 70, Ley Electoral 5884.

¹⁶⁷ Participación Ciudadana, *Informe sobre la observación previa a las elecciones congresionales y municipales del 16 de mayo de 1998*.

1. El financiamiento de los partidos políticos en la legislación dominicana

El financiamiento otorgado por el Estado a los partidos políticos dominicanos, así como otros aspectos de la normativa que rige la constitución y funcionamiento de estas organizaciones, está estrechamente relacionado con la participación en los procesos electorales. En efecto, tanto la conceptualización y el reconocimiento legal de las organizaciones partidarias, como las posibilidades de lograr apoyo económico del Estado para llevar a cabo sus actividades, están determinadas por factores político-electorales.

Así, al sancionar las condiciones para el reconocimiento, la ley electoral dominicana contiene una *noción implícita de partido político* que establece como objetivo de estas organizaciones “participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular, con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado”.¹⁶⁸ También los requisitos para *el reconocimiento legal* de los *partidos políticos* están completamente condicionados por la participación en las contiendas electorales. Del conjunto de estas disposiciones se destacan dos que son particularmente relevantes (Cuadro 1):

- ◆ El número de afiliados que debe reunir un partido para ser reconocido que en ningún caso puede ser menor de “dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales”;
- ◆ El disponer de organismos directivos y locales abiertos en todo el territorio nacional. (En la actualidad se trata de una estructura orgánica que debe abarcar 31 municipios cabeceras de provincias y el Distrito Nacional).

Cuadro 1

Requisitos que deben cumplir los partidos políticos para obtener reconocimiento legal en la República Dominicana. Ley 275-97. (Art. 42).

Exposición sumaria de los principios, propósitos y tendencias que sustentará el partido, en armonía con lo que establece el Artículo 4 de la Constitución de la República: <ul style="list-style-type: none">a) Nómina de sus órganos directivos provisionales;b) Constancia de la denominación o el lema del partido;c) Los dibujos contentivos del símbolo, emblema o bandera;d) Una declaración jurada por los organizadores de que el partido cuenta con un número de afiliados no menor de dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales;e) Una declaración de los organizadores en la cual se haga constar que el partido tiene organismos de dirección provisionales operando y locales abiertos funcionando en, por lo menos, cada uno de los municipios cabeceras de provincias del país y del Distrito Nacional, y que los mismos deberán estar ubicados en las zonas urbanas.f) El presupuesto de ingresos y gastos del partido durante el proceso de organización y reconocimiento, con indicación detallada de los aportes recibidos y sus fuentes, así como de los egresos realizados hasta la fecha de solicitud;g) El presupuesto de ingresos y gastos del partido hasta las próximas elecciones generales con indicación detallada de las fuentes de ingresos. La Junta Central Electoral verificará la veracidad de esas declaraciones y documentos.
--

Las disposiciones legales sobre *fuentes de ingresos* de los partidos políticos permiten clasificar a la República Dominicana dentro de los sistemas mixtos o combinados, ya que la Ley Electoral (Art. 47) permite a estas organizaciones obtener recursos de dos fuentes: del presupuesto anual del *gobierno central*, si cumplen con los requisitos establecidos, y de “*personas naturales y jurídicas nacionales privadas*”. Al mismo tiempo, para el sostenimiento de los partidos o el financiamiento de sus campañas, la Ley prohíbe el uso de financiamiento de empresas y gobiernos extranjeros y de fondos que provengan de actividades ilícitas, así como el uso de los recursos del Estado fuera de lo asignado a través del presupuesto de la nación.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Ley Electoral 275-97, Art. 41.

¹⁶⁹ “Se prohíbe a los partidos políticos, a sus dirigentes, militantes o relacionados, recibir exoneraciones, donaciones o regalos de parte de cualesquiera de los poderes del Estado, o de los ayuntamientos, directamente o bajo cualquier mecanismo jurídico,

También la Ley Electoral 275-97 otorga a la Junta Central Electoral “facultad para anular cualquier operación de la cual 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” (Art. 47).

Tal como se muestra en el Cuadro 2, los partidos políticos son beneficiarios de un *financiamiento permanente* por parte del Estado ya que reciben ingresos tanto en años electorales para la campaña (por un monto equivalente al 0.50% del presupuesto del gobierno) como en los períodos no electorales (0.25%). La gran mayoría de los recursos Estatales, tanto en años electorales como en aquellos no electorales, es distribuido a los partidos según el porcentaje de votos obtenidos en elecciones previas, y la asignación es otorgada dentro del presupuesto entregado a la JCE.

Luego de la promulgación de la Ley que otorgó financiamiento estatal, es decir en los últimos 4 años, el Estado ha entregado recursos a los partidos políticos dominicanos que reúnen las condiciones exigidas por un total de RD\$ 653.4 millones (aproximadamente US\$ 40 millones) suma que en promedio representa unos RD\$ 163.4 millones (10 millones de dólares anuales, cuadro 3). El financiamiento otorgado a los partidos políticos ha incrementado el costo que debe aportar el Estado al sistema político electoral dominicano. Así, durante el período analizado, el total asignado por el Estado a la Junta Central Electoral se multiplicó por diez, al pasar de 72.4 millones de pesos en 1996 a 747.4 en 2000. Si se toma en consideración que los partidos políticos dominicanos son financiados de forma permanente y que dedican dos años a la preparación de su participación electoral, la información del Cuadro 3 nos permite concluir que la organización de las elecciones del 2000 costó a los contribuyentes RD\$ 1,292 millones de pesos (US\$ 78.3 millones) lo que representó RD\$ 404 (US\$ 24.5) por votante.

Cuadro 2

Disposiciones sobre contribución del Estado al financiamiento de los partidos políticos. Ley Electoral 275-97

Fecha de promulgación de la Ley: 21 de diciembre del 1997	
Alcance y monto del financiamiento (Art. 48):	
El Estado otorga financiamiento permanente equivalente a un porcentaje del presupuesto anual del gobierno: 0.50% en años electorales y 0.25% en años no electorales	
Criterios para la distribución de los recursos del Estado a los partidos políticos (Art.50)	
En los años electorales:	En los años no electorales:
25 % del total y a partes iguales:	Pagos mensuales según la proporción de votos obtenido en las elecciones precedentes.
Partidos políticos o alianzas que obtuvieron reconocimiento para participar en las elecciones y con candidaturas aprobadas	Aplica a todos los partidos políticos que mantienen reconocimiento luego de las elecciones precedentes.
75% del total según el porcentaje de votos obtenidos en las últimas dos elecciones : Partidos políticos que participaron en las últimas 2 elecciones y mantuvieron su reconocimiento	

así como beneficiarse directa o indirectamente de los recursos y medios que pertenezcan al Estado para realizar sus actividades proselitistas, o sostenerse, salvo la contribución electoral señalada en la presente ley”. (Art. 47) También el artículo 55 establece más explícitamente que queda “terminantemente *prohibido la aceptación de ayudas materiales* de grupos económicos, de gobiernos e instituciones extranjeras y de personas físicas vinculadas a actividades ilícitas”.

2. El monitoreo de la publicidad de los partidos en TV y radio

Para llevar a cabo el monitoreo de la publicidad de los partidos políticos en TV y radio durante la campaña electoral del 2000 se contrató una empresa privada especializada en esa actividad.¹⁷⁰ El monitoreo se efectuó durante 11 meses (del 1 de julio de 1999 al 31 de mayo del 2000). Los resultados del monitoreo fueron divulgados en varios momentos antes de las elecciones por los principales medios de comunicación y colocados en nuestra página de Internet y en el boletín institucional.

Durante los once meses del monitoreo los partidos políticos colocaron spots televisivos y cuñas radiales por un monto ascendente a RD\$234.7 millones (aproximadamente 14.2 millones de dólares). Como se destaca en la información que ofrece una comparación entre los ingresos estatales y los gastos en publicidad (Cuadro 4) en su conjunto los partidos políticos dominicanos habrían gastado una suma semejante (superior en a penas 10 millones de pesos) a la totalidad del monto del financiamiento público en este tipo de propaganda.

Cuadro No. 3

Presupuesto asignado por el gobierno central a la Junta Central Electoral y a los partidos políticos.

República Dominicana. 1996-2001.

AÑO	Total asignado por el Estado	Sub-total JCE	Sub-total Partidos Políticos	
	Millones RD\$	Millones RD\$	Millones RD\$	% del total
1996	72.4	72.4	-	-
1997	181.6	181.6	-	-
1998	563.4	391.7	171.7	30.0 %
1999	544.4	434.9	109.5*	20.0 %
2000	747.4	523.2	224.2	30.0 %
2001	657.7	509.7	148.0	22.5 %
Total RD\$	2,766.9 (US\$167.7)	2,113.5 (US\$128.1)	653.4 (US\$39.6)	---

Fuentes: Oficina Nacional de Presupuesto. *Informe de Ejecución Presupuestaria*.

Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 1998, JCE, Santo Domingo,

1998. Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 2000, JCE, Santo Domingo, 2000. *

La cifra correspondiente al 1999 es una estimación. Se estimó una tasa de RD\$16.50 = US\$1.00

Sin embargo, los números aquí expuestos sólo incluyen la propaganda de los partidos por esos dos medios. La información presentada excluye la publicidad realizada a través de los medios escritos, la propaganda impresa a través de fotos, cartelones, afiches, cruza calles, etc. Tampoco abarca los gastos realizados por los partidos en pintura o en la confección de gorras y banderas, ni mucho menos los costos en que se incurre para realizar manifestaciones, caravanas, bandereos, etc.

¹⁷⁰ La empresa contratada fue REVISA, Centro de Monitoreo de Medios de Comunicación.. que mensualmente reportaba los resultados del monitoreo. Las informaciones que se registraban para cada partido político eran las siguientes: el nombre del canal o emisora, el nombre del programa, el título de la cuña, los segundos de duración, el número de repeticiones de la cuña, y el costo de la publicidad estimado por REVISA. También la empresa aportó información sobre publicidad en prensa escrita pero este material no fue incluido en el monitoreo de PC. Los datos sobre prensa escrita incluyen: el nombre del periódico, la sección donde aparece la publicidad, la dimensión o tamaño y el costo estimado.

Conviene aclarar que el monitoreo realizado no permite afirmar que el dinero efectivamente desembolsado por los partidos es el que indican las cifras estimadas, pues la publicidad está valorada a los precios de mercado, sin tomar en cuenta que los partidos usualmente negocian descuentos o tratamientos especiales con los propietarios o directores de medios.

Cuadro 4

Contribución económica del Estado a los partidos políticos y gasto en publicidad de TV/radio. República Dominicana, Elecciones Presidenciales del 2000.

PARTIDOS POLITICOS	Monto total entregado por el Estado	Monto gastado en publicidad TV/radio (1-6-99 al 30-5-00)	Monto diferencia (Entregado/gastado en TV/radio)
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	78,421,234.61	70,289,079.45	(-)8,132,155.16
Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	63,984,852.55	97,756,858.45	(+)33,772,005.9
Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)	30,444,563.37	55,321,339.30	(+)24,876,775.93
Partido Revolucionario Independiente (PRI)	5,250,989.90	611,972.00	(+)4,639,017.9
Partido Unidad Democrática (UD)	6,546,295.17	1,978,176.50	(+)4,568,118.67
Bloque Institucional Socialdemócrata (BIS)	4,794,917.43	237,806.75	(+)4,557,110.68
	4,239,815.56	0.00	(+)4,239,815.56
Partido Quisqueyano Demócrata (PQD)			
	3,928,959.19	0.00	(+)3,928,959.19
Partido Nacional de Veteranos Civiles (PNVC)			
	3,792,848.67	0.00	(+)3,792,848.67
Partido Demócrata Popular (PDP)			
Partido Alianza Social Dominicana (ASD)	3,909,514.83	3,467.00	(+)3,906,047.83
Partido Popular Cristiano (PPC)	231,169.97	1,211,703.75	(-)980,533.78
Partido Nueva Alternativa (La Alternativa)	3,737,184.75	4,901,611.13	(-)1,164,426.38
Partido Renacentista Nacional (PRN)		0.00	(+)3,737,184.75
	3,737,184.75		
Movimiento Independencia Unidad y Cambio (MIUCA)	3,737,184.75	101,930.00	(+)3,635,254.75
Movimiento de Integración e Unidad (UNIDO)	3,737,184.75	179,375.00	(+)3,557,809.75
Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD)	3,737,184.75	808,196.25	(+)2,928,988.5
Fuerza Nacional Progresista	0.00	495,324.75	(-)495,324.75
TOTAL RDS	224,231,085.00	233,896,840.33	(-)9,665,755.33
TOTAL US\$	13,589,762.73	14,175,566.08	585,803.35

Fuente: *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 2000*, JCE, Santo Domingo, 2000. RD\$16.50 = US\$1.00. *Monitoreo a la publicidad de partidos políticos en TV y radio* efectuado para Participación Ciudadana a partir datos aportados por REVISA, Centro de Monitoreo de Medios de Comunicación.

Finalmente, también se quedan fuera de estos cálculos los visibles spots de televisión dirigidos a la publicidad institucional del poder ejecutivo, de algunos ayuntamientos o del congreso, exaltando sus políticas y sus logros. Si bien puede decirse que esta propaganda en apariencia no está orientada a la

promoción de los partidos, resulta evidente que algunos de estos mensajes, y su presencia en los medios durante la campaña, tienen una clara connotación electoral.

Todo lo anterior hace pensar que el costo general de la campaña electoral durante este período es mucho mayor que lo indicado por las cifras registradas a través de esta fuente. En tal sentido Juan Bolívar Díaz estimó en cerca de RD\$1,000 millones (US\$62.5 millones) los gastos que realizarían los tres grandes partidos durante la campaña del 2000. Esto, según Díaz, no incluiría "los salarios, combustibles, y gastos de vehículos que corren por cuenta del gobierno, los municipios y el Congreso. Ni las contribuciones de las miles de personas que se suman a las caravanas y otras actividades proselitistas".¹⁷¹

Entre los principales hallazgos relativos a la distribución de la publicidad por partidos políticos se destacan los siguientes:

- ◆ Los tres partidos mayoritarios del país concentraron el 95% del total de los gastos en publicidad de TV y radio (cuadro 8).
- ◆ No se observa una correlación exacta entre el financiamiento estatal recibido por los partidos políticos y el gasto realizado en este tipo de publicidad. Por ejemplo, el PRD fue el partido que recibió mayor financiamiento ya que por ley le correspondía un monto mayor, sin embargo la organización política que más gastó en publicidad fue el entonces partido de gobierno, el PLD. (cuadro 4).
- ◆ En el caso de la mayoría de los llamados partidos emergentes, la comparación de los ingresos otorgados por el Estado y lo gastado en publicidad indica que estas organizaciones destinan una proporción muy pequeña de los fondos recibidos del Estado a la publicidad, con las excepciones del Partido Popular Cristiano y Nueva Alternativa (cuadro 4).
- ◆ No se observa una relación proporcional entre la inversión realizada en publicidad por los partidos y la votación lograda. El partido que más recursos destinó a publicidad no fue el que obtuvo más votos. Utilizando como parámetro la votación lograda, se evidencia que la inversión publicitaria más productiva, dentro de los partidos mayoritarios, fue la del PRD y la menos rentable la del PLD. En los partidos emergentes la más productiva fue la de la ASD y la del BIS, mientras que la menos productiva corresponde a Nueva Alternativa y al PTD (cuadro 7).
- ◆ Al analizar la "rentabilidad" del financiamiento estatal con respecto a la votación lograda por los partidos políticos se observa que de todas las organizaciones, incluyendo los partidos emergentes, el Partido Reformista fue el que logró una mayor proporción de voto por recursos recibidos (cuadro 6).
- ◆ Los datos relativos a la distribución por partido del número de cuñas radiales en las elecciones pasadas indican que este medio de comunicación prácticamente no es utilizado por el Partido Reformista (sólo el 5% del total de las cuñas publicitarias transmitidas), mientras, en el otro extremo, el PRD es el partido que más utilizó la radio y el PLD la televisión (cuadro 8).
- ◆ La distribución del número de spots publicitarios de TV/Cable según canal y partido revela que los principales canales utilizados por el PRD fueron, en orden de importancia, Cinevisión-69-UHF, Color Visión y Teleuniverso, que en conjunto transmitieron el 59% de los spots de este partido. Mientras en el caso del PLD fueron Telefuturo, Telemicro y Color Visión (64%). Y en el PRSC los más utilizados fueron Telemicro, Telecable Nacional y Color Visión (58%). Llama la atención el muy escaso uso del canal estatal por el PRSC, ya que del total de spots que se transmitieron por este canal sólo un 5% correspondieron a ese partido frente a un 38% del PRD y un 48% del PLD (cuadro 9).
- ◆ Por último se destaca una importante concentración de la publicidad en 4 canales de TV/cable de los 18 incluidos en el estudio: en orden de importancia, el 54% del total del número de spots se transmitieron a través de Color Visión, Telemicro, Telefuturo y Cinevisión-69-UHF (cuadro 9). En el caso de las cuñas radiales las emisoras más utilizadas fueron, en orden de importancia, Radio Mil AM, Kiss 94.9 FM, Fiesta, Sonido Suave y Radio Universal, que en conjunto transmitieron el 51% del total de cuñas (cuadro 10).

¹⁷¹ Revista *Rumbo*, No. 320, del 20 de marzo del 2000, Santo Domingo.

2. Conclusiones y recomendaciones

a). A partir de la reforma efectuada en la ley electoral a finales del 1997, la República Dominicana posee un *sistema mixto de financiamiento* a los partidos políticos, que combina aportes del Estado y del sector privado nacional. El apoyo económico estatal es *permanente* y favorece a los partidos políticos que logran mayor votación en las elecciones precedentes.

b). *La normativa actual no define el uso que debe darse al financiamiento* aportado por el Estado a las organizaciones políticas. En la práctica la JCE se limita a entregar los fondos, que pasan al patrimonio del partido con el único compromiso de presentar un informe contable reportando los gastos. En tal sentido, y siguiendo la normativa establecida en otros países, se recomienda regular el uso de los recursos estableciendo criterios para su distribución en términos conceptuales (para qué) y territoriales, evitando que sean utilizados casi exclusivamente para promoción electoral de las candidaturas, así como la concentración de los recursos en determinados ámbitos geográficos del país.

c). *En años no electorales*, y con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de la representación política, sería sumamente necesario que la ley contemple especializar una parte importante de los recursos aportados por el Estado a la ejecución de programas de educación y capacitación, incluyendo, como parte de las medidas de *acción positiva* a favor de la mujer, entrenamientos que contribuyan a mejorar su competencia política e incrementen sus habilidades para la negociación dentro de las organizaciones partidistas. En República Dominicana existen escuelas o programas de formación en las principales organizaciones políticas, pero los recursos de que disponen son extremadamente limitados, entre otras razones porque los fondos estatales se orientan casi exclusivamente a la propaganda política durante las campañas electorales.

d). Los resultados del monitoreo de la publicidad en T.V. y Radio efectuado por Participación Ciudadana en las elecciones pasadas indican que existe un desbalance entre los ingresos aportados por el Estado y los gastos realizados por los partidos. La diferencia puede ubicarse en los cuantiosos fondos aportados por el sector privado, factor que tiende a crear una competencia desigual entre los partidos políticos y que puede comprometer la independencia de estas organizaciones respecto a los intereses de grupos económicos particulares. A fin de regular este aspecto, tan vital para la institucionalidad democrática, se sugiere establecer un límite al aporte privado que podría ser una proporción del otorgado por el Estado.

e). También habría que regular, para los años electorales, la proporción de los fondos que deben ser otorgado al partido y a los candidatos, ya que en la actualidad el uso discrecional por los altos dirigentes introduce desigualdades y privilegios en el acceso a los recursos, factores que atentan contra la democracia interna de las organizaciones políticas. Igualmente la JCE podría exigir a los partidos políticos presentar un *Plan Nacional de Campaña* que incluya los montos que serán utilizados para la publicidad, así como el contenido, tiempo y espacio que se destinará a la propaganda electoral.

f) Por último, una vez establecidas las disposiciones sugeridas, se estaría en mejores condiciones de incorporar mecanismos eficaces y transparentes de rendición de cuenta¹⁷², ya que a partir de la normativa vigente los sistemas de controles establecidos por la JCE se limitan a recibir un informe anual que ni siquiera es publicado para que sea de dominio público.

¹⁷² El Art. 52 de la Ley Electoral obliga a los partidos que hayan optado por la contribución electoral “a crear un *sistema contable* de acuerdo a los principios legalmente aceptados, en el que se reflejen los momentos de ingresos y egresos del partido”. También la ley establece que “La Junta Central Electoral solicitará a la Contraloría General de la República, que *audite los registros contables* de cada partido para determinar las fuentes de ingresos y los gastos correspondientes. (Art. 52, Párrafo II.). La Ley Electoral otorga incluso atributos a la JCE para auditar los fondos de los partidos que no reciben contribución del Estado. Al respecto señala que “El hecho de no recurrir a la contribución electoral no exime a partido alguno de implementar el indicado sistema contable, el que será auditado en el momento que la Junta Central Electoral lo disponga”. (Art. 52, Párrafo I).

ANEXOS

Cuadro 5

Distribución de la contribución económica del Estado a los partidos políticos.

Elecciones Presidenciales del 2000. República Dominicana. En RD\$

PARTIDOS POLITICOS	A base del 25%	A base del 75%	Monto total	Distribución %
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	3,737,184.75	74,684,049.86	78,421,234.61	34.97
Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	3,737,184.75	60,247,667.80	63,984,852.55	28.54
Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)	3,737,184.75	26,707,378.62	30,444,563.37	13.58
Partido Revolucionario Independiente (PRI)	3,737,184.75	1,513,805.15	5,250,989.90	2.34
Partido de la Unidad Democrática (UD)	3,737,184.75	2,809,110.42	6,546,295.17	2.92
Partido Institucional Social Demócrata (BIS)	3,737,184.75	1,057,732.68	4,794,917.43	2.14
Partido Quisqueyano Demócrata (PQD)	3,737,184.75	502,630.18	4,239,815.56	1.89
Partido Nac. De Veteranos y Civiles (PNVC)	3,737,184.75	191,774.44	3,928,959.19	1.75
Partido Demócrata Popular (PDP)	3,737,184.75	55,663.92	3,792,848.67	1.69
Partido Alianza Social Dominicana (ASD)	3,737,184.75	172,330.08	3,909,514.83	1.74
Partido Popular Cristiano (PPC)	0	231,169.97	231,169.97	0.10
Partido Nueva Alternativa (La Alternativa)	3,737,184.75	0	3,737,184.75	1.67
Partido Renacentista Nacional PRN	3,737,184.75	0	3,737,184.75	1.67
Movimiento Independiente. Unidad y Cambio (MIUCA)	3,737,184.75	0	3,737,184.75	1.67
Movimiento Unidad e Integración Dominicana (UNIDO)	3,737,184.75	0	3,737,184.75	1.67
Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD)	3,737,184.75	0	3,737,184.75	1.67
TOTALES RD\$	56,057,771.25	168,173,313.12	224,231,085.00	100.00
US\$	(3,397,440.68)	(10,192,322.01)	(13,589,762.70)	100.00

Fuente: *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 2000*, JCE, Santo Domingo, 2000.

RD\$16.50 = US\$1.00

Cuadro 6

Financiamiento estatal según partido, votación obtenida y relación entre monto asignado y votación.
Elecciones Presidenciales del 2000. República Dominicana.

4 PARTIDOS POLITICOS	Monto asignado por el Estado a través de la JCE. En RD\$	Votación obtenida por el partido	Relación RD\$/ voto
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	78,421,234.61	1,432,548	54.74
Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	63,984,852.55	753,349	84.93
Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)	30,444,563.37	785,926	38.74
Partido Revolucionario Independiente (PRI)	5,250,989.90	19,002	276.34
Partido de la Unidad Democrática (UD)	6,546,295.17	61,877	105.80
Partido Institucional Social Demócrata (BIS)	4,794,917.43	43,574	97.30
Partido Quisqueyano Demócrata (PQD)	4,239,815.56	52,414	80.89
Partido Nac. De Veteranos y Civiles (PNVC)	3,928,959.19	7,085	554.55
Partido Demócrata Popular (PDP)	3,792,848.67	11,834	320.50
Partido Alianza Social Dominicana (ASD)	3,909,514.83	8,471	461.52
Partido Nueva Alternativa (La Alternativa)	3,737,184.75	5,961	626.94
Partido Renacentista Nacional PRN	3,737,184.75	3,278	1,140.08
Movimiento Independiente Unidad y Cambio (MIUCA)	3,737,184.75	-	-
Movimiento Unidad e Integración Dominicana (UNIDO)	3,737,184.75	3,359	1,112.59
Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD)	3,737,184.75	6,138	608.86
Total	224,231,085.00	3,194,816	RD\$70.19 US\$ 4.10

Fuente: *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 2000*, JCE, Santo Domingo, 2000.
RD\$16.50 = US\$1.00

Cuadro 7

Gastos de los partidos políticos en propaganda de TV/radio durante la campaña electoral del 2000, votación obtenida y relación gasto por voto. República Dominicana.

PARTIDOS	Gasto TV/radio (Julio 1999-Mayo 2000) RD\$	Votación Obtenida	Gasto por cada voto obtenido RD\$
PRD	70,289,079.45	1,432,548	49.07
PLD	97,756,858.45	753,349	129.76
PRSC	55,321,339.30	785,926	70.39
PRI	611,972.00	19,002	32.21
UD	1,978,176.50	61,877	31.97
BIS	237,806.75	43,574	5.46
PQD	0.00	52,414	0.00
PNVC	0.00	7,085	0.00
PDP	0.00	11,834	0.00
ASD	3,467.00	8,471	0.41
PPC	1,211,703.75	0	-
Nueva Alternativa	4,901,611.13	5,961	822.28
PRN	0.00	3,278	0.00
MIUCA	101,930.00	-	-
UNIDO	179,375.00	3,359	53.40
PTD	808,196.25	6,138	131.67
FNP	495,324.75	-	-
Acción Ciudadana	39,416.00	-	-
MIC	737,016.50	-	-
PPD	11,936.25	-	-
TOTAL	\$234,685,209.08	3,194,816	73.46

Fuentes: *Monitoreo a la publicidad de partidos políticos en TV y radio.*

Participación Ciudadana/REVISA. *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 2000*, JCE, Santo Domingo, 2000.

Cuadro 8

Número de cuña y spots y gastos de los partidos políticos en propaganda de TV/ radio durante la campaña electoral del 2000.
República Dominicana. Julio 1999– mayo 2000.

PARTIDO	RADIO				TV / CABLE				TOTALES GASTOS	
	CUÑAS		GASTOS		SPOTS		GASTOS			
	#	%	RD\$	%	#	%	RD\$	%	RD\$	%
PRD	18,329	45.33	\$11,008,335.00	52.34	15,328	33.18	\$59,280,744.45	27.74	\$70,289,079.45	29.94
PLD	16,281	40.26	\$6,805,055.00	32.36	18,972	41.07	\$90,951,803.45	42.56	\$97,756,858.45	41.64
PRSC	2,066	5.11	\$1,252,840.00	5.96	9,647	20.88	\$54,068,499.30	25.30	\$55,321,339.30	23.57
PRI	91	0.23	\$36,875.00	0.18	178	0.39	\$575,097.00	0.27	\$611,972.00	0.26
UD	2	0.00	\$1,000.00	0.00	516	1.12	\$1,977,176.50	0.93	\$1,978,176.50	0.84
BIS	0	0.00	\$0.00	0.00	38	0.08	\$237,806.75	0.11	\$237,806.75	0.10
PQD	0	0.00	\$0.00	0.00	0	0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	0.00
PNVC	0	0.00	\$0.00	0.00	0	0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	0.00
PDP	0	0.00	\$0.00	0.00	0	0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	0.00
ASD	0	0.00	\$0.00	0.00	3	0.01	\$3,467.00	0.00	\$3,467.00	0.00
PPC	0	0.00	\$0.00	0.00	262	0.57	\$1,211,703.75	0.57	\$1,211,703.75	0.52
NUEVA ALTERNATIVA	1,947	4.82	\$1,184,725.00	5.63	860	1.86	\$3,716,886.13	1.74	\$4,901,611.13	2.09
PRN	0	0.00	\$0.00	0.00	0	0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	0.00
MIUCA	9	0.02	\$5,000.00	0.02	59	0.13	\$96,930.00	0.05	\$101,930.00	0.04
UNIDO	801	1.98	\$179,375.00	0.85	0	0.00	\$0.00	0.00	\$179,375.00	0.08
PTD	717	1.77	\$307,500.00	1.46	86	0.19	\$500,696.25	0.23	\$808,196.25	0.34
FNP	0	0.00	\$0.00	0.00	91	0.20	\$495,324.75	0.23	\$495,324.75	0.21
ACCION CIUDADANA	0	0.00	\$0.00	0.00	3	0.01	\$39,416.00	0.02	\$39,416.00	0.02
MIC	30	0.07	\$196,488.50	0.93	147	0.32	\$540,528.00	0.25	\$737,016.50	0.31
PPD	0	0.00	\$0.00	0.00	3	0.01	\$11,936.25	0.01	\$11,936.25	0.01
PADRE TOÑO	1	0.00	\$900.00	0.00	0	0.00	\$0.00	0.00	\$900.00	0.00
PDI	0	0.00	\$0.00	0.00	1	0.00	\$3,041.75	0.00	\$3,041.75	0.00
APD	0	0.00	\$0.00	0.00	1	0.00	\$2,200.00	0.00	\$2,200.00	0.00
FUERZA POR LA DEMOCRACIA	161	0.40	\$52,350.00	0.25	0	0.00	\$0.00	0.00	\$52,350.00	0.02
TOTALES	40,435	100.00	\$21,030,443.50	100.00	46,195	100.00	\$213,713,257.33	100.00	\$234,743,700.83	100.00

Fuentes: Monitoreo a la publicidad de partidos políticos en TV y radio. Participación Ciudadana,/REVISIA. *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 2000*, JCE, Santo Domingo, 2000

Comentarios a la ponencia Financiamiento estatal de los partidos y el monitoreo de los gastos de publicidad

Manuel Quiterio Cedeño

1. En general comparto las conclusiones y recomendaciones de las notas de Isis Duarte y quiero destacar que los anexos que acompañan sus notas son un valioso aporte para comprender y dar seguimiento al tema.

2. Sugiero que en la medida que los recursos lo permitan, en próximas campañas, Participación Ciudadana incluya en su programa de observación de la inversión en publicidad las siguientes líneas de trabajo:

- La publicidad colocada en los medios locales de las principales ciudades, ya que los organismos municipales o provinciales reciben recursos de los fondos nacionales de los partidos y recolectan fondos, y una parte de ellos son dedicados a publicidad en radio y televisión local.

- Solicitar el libre acceso a los informes contables que los partidos entregan a la JCE, ya que se trata del uso de fondos públicos y los todos ciudadanos tiene el derecho a conocer el destino de los recursos que salen del presupuesto de la nación. Estos informes con todos sus detalles deben ser colocados en el sitio de la JCE en Internet y si esto no se produce, Participación Ciudadana debe hacer este valioso aporte a la sociedad.

- Los reportes de los partidos a la JCE deben ser analizados, ya que tengo entendido que ellos pueden obtenerse datos que permitan completar la visión que ahora existe sobre el gasto en comunicaciones (publicidad y promoción política) de los partidos, ya que allí se informa sobre la inversión en estos renglones.

- Participación Ciudadana además, podría reunir algo así como un comité de expertos o entendidos con experiencia en estos aspectos de la campaña electoral para obtener información adicional que permita hacer estimaciones más certeras y documentadas de la inversión de los partidos en propaganda (afiches, impresos, vallas, publicidad objetiva, etc.)

- Igualmente, debe incluirse en las estimaciones de los gastos en publicidad política, la millonaria inversión que se realiza para crear cadenas de medios audiovisuales para transmitir las grandes manifestaciones y la programación especial del último día de la campaña.

Los trabajos de seguimiento a la inversión en publicidad política y gastos de campaña que realiza Participación Ciudadana deben ser profundizados, porque este es el principal componente del gasto de los partidos.

Tanto el gasto de publicidad como el manejo de la información política en los medios de comunicación, son los mecanismos de manipulación más eficaces a través del cual los grupos de intereses limitan las instituciones democráticas y controlan los partidos.

3. Isis Duarte sugiere que se acuda al perfeccionamiento de la ley y sus mecanismos de supervisión para lograr una mejor orientación del uso de los recursos que aporta el Estado. También propone limitar el cuantioso financiamiento privado a los partidos y a los candidatos para reducir el riesgo de manipulación de las instituciones democrática por parte de los grupos de intereses,

Me permito sugerir que se considere también, podría ser más fácil y efectivo, actuar por el lado de la publicidad y promoción política que es el destino que se da a la mayor parte de estos fondos y que es uno de los principales argumentos que esgrimen los partidos para acudir al financiamiento del Estado y demandar recursos privados.

En este sentido sugiero que Participación Ciudadana promueva un debate para considerar e impulsar la vigencia de un conjunto de disposiciones destinadas a regular y limitar la publicidad y promoción política. Por ejemplo:

- Prohibición total de promover candidaturas a través de los medios de comunicación antes de que la Junta Central Electoral abra el período de campaña.
- Prohibición total de promover candidaturas utilizando los espacios públicos (afiches, vallas y otros) para publicidad y actividades políticas antes de que la Junta Central Electoral abra el período de campaña.
- Regulación estricta del tipo de publicidad política que puede hacerse en los espacios públicos.
- Regulación de las campañas internas en los partidos políticos para establecer entre otras medidas:
 - a. Prohibición total del uso de los espacios públicos para publicidad y actividades políticas en las campañas internas.
 - b. Establecer períodos limitados para el uso de publicidad políticas en los medios de comunicación para las campañas internas.
 - c. Establecer la obligatoriedad de los participantes en las campañas internas a informar a la JCE sobre el origen y uso de los recursos utilizados en su campaña,

Este tipo de normativas contribuye a reducir substancialmente los costos de las campañas y por tanto a limitar la necesidad de recursos. Permite además hacer más democráticos los procesos al reducir el impacto del factor económico y aumentar las posibilidades de los candidatos y los partidos con menos acceso a las fuentes privadas y a los recursos del Estado.

Estas regulaciones igualmente tienen la ventaja de que se corresponden con dos reclamos que cuentan con amplio apoyo en la sociedad. Me refiero a lo siguiente:

- El rechazo de amplios sectores a los largos períodos que ocupan las campañas internas de los partidos y las campañas para autoridades nacionales y locales
- El disgusto ciudadano por el sistemático irrespeto de los partidos políticos y los candidatos nacionales y locales a los espacios públicos y a la propiedad privada.

4. Participación Ciudadana debe considerar la posibilidad de realizar un programa de observación y monitoreo del comportamiento de los medios de comunicación nacionales en la campaña política. Este monitoreo debe observar el trato y la cantidad de espacio que ofrecen a la información de los diferentes partidos. Este tipo de observación debe realizarse con un programa que invite a los participar a los diferentes medios tanto en el proceso de decisión de la metodología, como en el seguimiento de su aplicación. Igualmente, debe implicar distribución de informes semanales a todos los medios y a todos los candidatos. Esta sería una contribución muy importante, ya que los medios juegan un papel muy importante en la marcha de los procesos electorales.

5. Por último, una de la hipótesis a considerar en un análisis más profundo de la información recabada por Participación Ciudadana en el monitoreo de la publicidad política, es que el gasto en este renglón es importante, pero no determinante. Los resultados electorales del año 2000, considerados en función de la inversión publicitaria directa e indirecta hecha por los candidatos, sugiere una vez más, que los partidos y los gobiernos tienen a sobrevalorar el papel de la propaganda y le atribuyen una capacidad de manipulación de las actitud de los electores superior a la que tienen en la realidad. Este planteamiento no se orienta a descartar el valor de este instrumento de trabajo político.

Legislación y financiamiento de los partidos políticos en la República Dominicana

Sesión de preguntas

Una participante.-Con respecto a la transparencia del monitoreo, sobre este aspecto quisiera saber cual es el mecanismo de control que tiene la Junta, porque esta mañana vimos a los periodistas del Listín con sus declaraciones de como se han sometido algunas personas por que no han usado los fondos debidamente, entonces cual es el mecanismo de control de la Junta sobre esta enorme cantidad de casos, si lo hace a través de monitoreo o como es que lo hacen. Eso por un lado, por otro lado con respecto a la estructura presupuestal, estoy de acuerdo con el análisis hecho por uno de los compañeros, yo pienso que el voto que ciertamente es preferencial, no va a garantizar la cuota femenina, el problema es que lo que había antes tampoco lo garantizo y las elecciones del 98, nos lo demostró, porque después de estas la representación congresional con respecto a lo que se dice ahora es mucho menor, aunque por suerte las regidoras nos ayudaron a aumentar la cuota de las mujeres, o sea, que el problema no se resuelve, ni con el voto preferencial, ni mucho menos por lo que yo pienso que es un problema bastante serio que hay que discutir.

Otra intervención.-Yo creo que necesariamente hay que romper el monopolio de los partidos. Mi pregunta va dirigida a que si creen ustedes que para lograr esto bastaría con hacer las cosas en un marco más igualitario, mediante una participación de los grupos independientes y si además de esto convendría a la República Dominicana introducir la cultura de los Estados Unidos.

Otra intervención.-Mi pregunta va en torno al caso que sucedió en el 2000 cuando el MIUCA retiró la candidatura y aprobó con la Junta que lo que tenía que presentar era los informes de gastos. Cuando el MIUCA fue y presentó su informe y devolvió el dinero, vi la prensa que decía que por primera vez un partido presentaba informe y devolvía dinero, que por primera vez se había presentado un precedente en la historia dominicana. Entonces cuáles fueron los resultados de la auditoria que dice que el MIUCA gastó ese dinero.

Otra intervención.-Quiero señalar dos aspectos, el primero es con relación a la participación de la mujer y lo del voto preferencial. Yo creo que hay bastante material que dice puede convertirse en un obstáculo el aspecto primordial esta en que por esta razón no es suficiente para recordar que son mecanismos que definitivamente ayudan a perfeccionar el sistema electoral, lo que se tiene que buscar es una solución más eficiente para respaldar estos y otros mecanismos que representan a las mayorías. Por otro lado, yo soy de los que creo en la capacidad de la Junta Central Electoral como órgano jurisdiccional, por otro lado como órgano administrador para ver los conflictos que se presentan y aplicar las sanciones, yo pienso que no valdría la pena de dar continuidad a una reforma que como en otros países tienen un órgano que controla las elecciones por un lado y otro jurisdiccional por otro lado.

Respuestas de panelistas

Roberto Rodríguez.-Con respecto al control de los fondos por la Junta Central Electoral, yo creo que no son muchos. El presupuesto del año creo que andaba alrededor de 60 a 70 mil millones de pesos, de todas formas es un dinero público que debe ser administrado como todo dinero público con transparencia.

Yo creo que los partidos, en sentido general, muestran sus gastos de inversión y se controla. Ellos presentan unas cajas enormes llenas de facturas y se supone que justifican los gastos, la Junta Central Electoral los verifica, ellos nos informan sobre los fondos individuales, porque imagínense, siempre hay una diferencia, por lo general hay más gastos que ingresos, pero lo que ustedes pueden estar seguros es de que se han ido manejando con gran seriedad, hemos tratado de mejorar más, pero la Junta no tiene delegación como en otros países que exigen un porcentaje para la educación, un porcentaje para elecciones internas, un porcentaje para elecciones externas y tienen regulaciones incluso sobre como deben distribuirse entre los distintos candidatos los fondos porque a veces pasa, que se quedan en la cúpula.

Yo creo que esta es una tarea que tenemos que regular y es un reto para la Junta. De hecho, la legislación no establece sanción y tú no puedes decirles a los partidos que no pueden hacer una cosa si no existe una sanción para quien no la cumpla.

En cuanto a la cuota femenina, también entiendo que este es un mecanismo que tal vez lesiona el género femenino en la boleta, pero de todas maneras, es elección de las cosas buenas que tal vez nos acerque más al pueblo y que surja un proceso de educación. La potencialidad existe para que pueda ser más del 33%, pero ciertamente ya no va a haber técnicamente una obligatoriedad, aunque si se va a respetar el orden en representación y el volumen de cada circunscripción va a tener la cuota requerida por la ley tanto para los síndicos como para los diputados y como quiera la Junta no va a aplicar el coto preferencial en los regidores, son volúmenes mucho más grande, en esa boleta municipal que se va a aplicar como estaba anteriormente.

La Junta Central Electoral ha estado estudiando posibilidades y hemos estado preocupados. El proyecto de Ley tendría que abarcar un mecanismo de sanción mucho más profundo. No se habla de financiamiento por ningún lado, entonces esto es un hueco que intencionalmente o no se ha dejado y habrá que retomar.

En cuanto al caso del MIUCA, es un caso muy interesante que la verdad es que la Junta estaba abierta a aplicar la ley como tuviera que aplicar las recomendaciones requeridas en término de auditoría interna de nuestros auditores a los documentos sometidos por el MIUCA. Pasaron varios meses y luego se envió a la Contraloría para que no fuera una opinión solamente de la Junta y para ser honesto fueron inconsistentes los informes de los gastos. Están ahí las copias pero mi criterio particular es que la ley no determina si usted lo gastó o no. De todas maneras, no hay mucho espacio, se quería ver si se podía llegar en las condiciones que se presentaron, pero de hecho se ha manejado con mucha discreción. Yo, aunque el presidente dijo que no había devuelto dinero, y es verdad porque anteriormente nunca se le había entregado a ningún partido, lo que pasó en el caso anterior de Concertación Democrática fue que ese partido se retiró antes de entregarle el cheque, pero este cheque se canceló y se hizo uno al tesorero que tampoco debió ser. Lo que debió hacerse fue redistribuirlo, porque la ley habla de que en proporciones iguales de 0.25% de los ingresos de este año, tienen que ser distribuidos en proporciones iguales.

Por último, en cuanto a las sanciones, ya lo dije anteriormente, las legislaciones de los países no solo establecen mecanismos de fiscalización mucho más permanente y eficientes, sino que también establecen sanciones en contra de los partidos que violan esto y contra los dirigentes de estos partidos en asuntos políticos, que no tienen derecho a participar como candidatos y toda esta línea, que son puntos muy sensitivos para quienes están administrando.

En cuanto a la pregunta de Manuel Ortega, realmente quiero ubicarme en el punto de que estamos frente a un problema, yo no confío en que el asunto de la democracia quede en partido, sin forma de estructurar las propuestas en forma de programa etc. Es decir que la democracia no es concebible sin éxito de todo (países, una determinada cantidad poblacional, etc.), es imposible concebirla sin existencia de partido, aun nosotros tenemos un criterio de que podemos entender o no por partido.

Entonces estamos frente a un problema, porque apostamos por la democracia, nos damos cuenta que los partidos son sustanciales, para poder realizar la representación pero resulta que el rol que los partidos han

venido jugando y las atribuciones que vienen asumiendo, en vez de desarrollar y profundizar lo más importante de la democracia que es la participación en la toma de decisiones, han venido reduciéndola y han ido produciendo entonces un cierto abismo entre sociedad política a través de los poderes públicos y la sociedad, que no se siente normalmente representada.

Nosotros salimos a la calle y encuestamos a cualquier ciudadano sobre si se siente representado en el Ejecutivo, en el Congreso, etc. y la respuesta general es que hay un sentir de que no es así, y eso está sucediendo 41 años después donde indudablemente, como hablaba José, ha habido procesos que parecería que hemos profundizado y aumentado la participación; donde existen, incluso, procesos importantes de democratización de los partidos. Entonces estamos frente a un problema y debemos comenzar a ver cómo profundizar la democracia, articular los partidos y a la vez asegurar mayor nivel de participación y el ponderamiento de la sociedad con la democracia y con la toma de decisiones. Yo pienso que un primer problema que se puede identificar es el monopolio que han ido adquiriendo paulatinamente los partidos, no solamente sobre la propuesta de candidatos, sino como consecuencia de esto en la representación y tenemos que ver como enfrentamos este problema.

Capítulo IV

Perspectivas de los partidos políticos sobre la legislación vigente y anteproyecto de ley

Sergio Cedeño

Partido Reformista Social Cristiano

Buenas tardes a todos. En nombre del Partido Reformista Social Cristiano quiero expresar nuestras más sinceras felicitaciones a las instituciones que han modernizado este importante seminario internacional, Democracia y Partidos Políticos, legislación y tentativa de cambios. Una vez más, Participación Ciudadana, junto al Consejo Nacional para la Reforma del Estado, la Universidad Iberoamericana, el Instituto Internacional para la democracia, la Agencia para el Desarrollo Internacional y el Instituto Nacional Demócrata, nos introducen en el análisis de un tema tan crucial y vital en estos momentos para el fortalecimiento de la democracia dominicana y de manera muy particular para el fortalecimiento del sistema de partidos a través de las readecuaciones que es necesario introducir en su legislación.

Debido a que el tema es sumamente amplio y que a los panelistas solamente se nos han concedido unos breves minutos, quiero pasar de inmediato a lo que entendemos son aspectos importantes que merecen nuestra atención.

En primer lugar nos identificamos como partido con el anteproyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas elaborados tras largas discusiones y consensos entre los representantes de los principales partidos políticos, la Junta Central y Electoral, La sociedad civil y la Comisión Nacional para la Reforma del Estado.

Entendemos que este anteproyecto puede contribuir enormemente a mejorar el que hacer partidario dominicano y a facilitar la construcción de modelos de partidos más horizontalizados donde existan reglas claras de juego. Este anteproyecto introduce importantes innovaciones en el sistema de partidos político dominicanos, tales como:

a) La obligatoriedad de la renovación periódica de las cúpulas dirigenciales que a veces se critica mucho a los tres principales partidos, pero cuando se revisan las nóminas de los pequeños casi son estáticas y no se mueven en muchos años-. Es importante que pueda haber obligatoriedad para que se renueven todas las direcciones partidarias.

b) La obligatoriedad de instalar centros permanentes de educación política para los miembros y dirigentes de los partidos y que estos cuenten con un porcentaje de los fondos públicos recibidos para poder operar adecuadamente.

c) Prohibición de la contaminación visual y sobre todo la preservación del medio ambiente, ya que para nadie es un secreto la enorme cantidad de árboles que mueren en cada campaña al ser pintados y utilizados como medio de propaganda.

d) La mejoría del sistema de rendición de cuenta.

e) Mecanismos de transparencia de las finanzas partidarias para evitar posibles actos de corrupción o que personas o grupos se apoderen de los partidos a través de sustanciar este aporte económico, y

f) Regulación del derecho a la igualdad de acceso a los medios de comunicación de todas las organizaciones políticas, y sobre todo la prohibición de manera expresa de favoritismos en las tarimas.

En este punto, sin embargo, no se aclara el derecho de la igualdad para todos los partidos en la difusión de mensajes propagandísticos en las horas de mayor audiencia, ya que podría un medio dar iguales precios para todos y al final puede discriminar al momento de pautar las horas de difusión o las páginas en que se coloca un mensaje.

En segundo lugar no es un secreto para nadie que los elementos de la sociedad dominicana han estado profundamente permeado por una cultura autoritaria y los partidos como organizaciones intermedias entre la sociedad y el estado no escapan a esa realidad.

Ya se ha mencionado aquí que no solo existe un porcentaje creciente en el proceso de descreimiento de los partidos sino males que aquejan a nuestras organizaciones como son el clientelismo, la iniquidad, falta de transparencia, violaciones a los derechos de elección y de postulación interna, falta de transparencia, violaciones a los derechos de elección y de postulación interna, falta de mecanismo de control, cristalización y balance, burocratismo y discriminación de géneros entre otros males más que podrían atribuirse a nuestras organizaciones.

En ese sentido es urgente legislar para garantizar un proceso de renovación y gobernación de los partidos eliminando esas enormes fallas del pasado y del presente que convierten a veces a los partidos en votos cerrados donde el ascenso no está definido en función de méritos y capacidades y sobre todo de resultado sino en función de correlaciones cupulares, pero también es relevante comentar un verdadero proceso de cuantificación de los recursos humanos con que cuentan los partidos, esto es sumamente importante ya que si los partidos son los instrumentos para gobernar al estado se supone que deben tener recursos humanos lo suficientemente capaces y entrenados para dirigirlo exitosamente.

En tercer y último lugar, es importante prestar atención a otros aspectos globales y que pudieran incorporarse a una legislación sobre partidos y agrupaciones políticas en la República Dominicana. Entre otros puntos, ya que por el tiempo no podríamos ser exhaustivos, están los siguientes:

1. Redefinir el financiamiento público a los partidos, ya que debido a las separaciones de las elecciones presidenciales de las congresionales y municipales se producen iniquidades e injusticias en la distribución de los recursos cuando corresponde a las elecciones del nivel congresionales y municipales importante establecer mecanismos de obligatoriedad para que los candidatos a senadores, diputados, síndicos y regidores reciban aportes sustanciales para sus campañas de acuerdo al peso específico de la población electoral que representan.

2. Flexibilizar los requisitos legales para que los grupos de la sociedad civil o grupos comunitarios que deseen presentar candidaturas congresionales y municipales puedan hacerlo sin la necesidad de que sea a través de una organización partidista.

a. En la parte electoral que tiene que ver con tres aspectos claves de la democracia como son, la legibilidad, la alternabilidad y la representación de los partidos ante los órganos del estado, creo pertinente incorporar en nuestra legislación lo siguiente: Segregar la indivisibilidad existente en los niveles congresionales y municipales para que se puedan elegir por voto preferencial no solo los diputados sino también los regidores, todos en boletas diferentes.

b. Incluir la revocación de mandatos para las autoridades elegidas que no cumplan con sus responsabilidades.

c. Establecer el referéndum y el plebiscito como figura de participación y consulta popular. Regular la elección de los diputados dominicanos al parlamento centroamericano, y

d. Detener el crecimiento gigantesco que tendrá la Cámara de Diputados para el 2006.

Si no se regula desde ya la proporción de habitantes por diputados es posible que nosotros tengamos aproximadamente de 200 a 215 diputados para el 2006. Es importante señalar que un estudio realizado por nosotros de 40 países democráticos estudiados solo en seis de ellos se elige un diputado con una representación menor en términos poblacionales que las que existen en República Dominicana y de estos, cinco tienen congresos unicamerales. Agradecemos su atención y reiteramos nuestro agradecimiento a Participación Ciudadana por su invitación. Muchas gracias.

Ramón Cordero
Partido Nueva Alternativa

Muchas gracias a Participación Ciudadana y a todas las instituciones que ha estado organizando este evento que contribuye al fortalecimiento de la democracia y de los partidos en R. D.

Antes que nada queremos presentar nuestras excusas ya que por razones imprevistas de carácter interno no pudimos presentar nuestra ponencia escrita, de todas maneras hicimos un esfuerzo para estar aquí y comentar sobre el tema.

La perspectiva de los partidos políticos de R. D., con la legislación vigente, sobre el anteproyecto de ley que alguien informaba aquí está en el congreso. Nuestra opinión es que la ley electoral tiene que ser modificada para una mayor participación de la sociedad en lo que es el que hacer político, cuando se habla de partido político y de uno pertenecer a una organización en la sociedad hay la intención de que eso es para uno hacerse de dinero, que es para conseguir recursos y nosotros que estuvimos en una campaña electoral en el 2000 con la candidatura del compañero Ramón Almánzar tuvimos que enfrentar mucho y escuchar a la gente decir que nosotros pasamos de ser de los organizadores de movimientos de huelga, de organizaciones populares a hacernos millonarios, porque el ejercicio de la política en la R. D., precisamente se ha convertido en algo en que la gente incurre para beneficiarse, para acumular riquezas y hacerse millonario y por eso cuando personas como nosotros decidimos incursionar en el arsenal político tenemos ese inconveniente y esa escoria, de que lo hacemos con el criterio de hacernos millonarios. Todo el que conoce lo que ha sido la posición del Partido Nueva Alternativa sobre el arsenal político sabe perfectamente que nosotros somos totalmente contrarios a lo que la gente está planteando, porque nuestro arsenal es de cara al sol, ¿Qué es lo que está pasando con los partidos en R. D.?

Nosotros creemos que los días de los partidos tradicionales están contados, el Partido Nueva Alternativa ha hecho varias evaluaciones en las que ha analizado la situación del país y la situación de los partidos políticos y entiende que los partidos tradicionales en R. D., tienden a desaparecer, porque hay un criterio fundamental y es que ya en esos partidos no hay democracia lo que impera es el autoritarismo, la imposición de las cúpulas autoritarias contra las masas que cada día piden mayor participación y es lo contrario lo que reciben, por eso decimos que esos partidos están cavando sus propias tumbas. Entonces la sociedad que tiene que prepararse porque que nosotros somos parte de la sociedad y de un conglomerado que entendemos tenemos que contribuir a superar este autoritarismo, y este trujillismo que ha imperado en la R. D., que ha hecho ver la política como una forma de enriquecerse.

Entendemos que hay que irse preparando para que se sustituyan esas estructuras políticas tradicionales, pero no solo los partidos tradicionales tienden a desaparecer porque ahí en la Junta Central Electoral existen alrededor de catorce o quince grupos que de alguna u otra forma le sirven de sombrilla a esos partidos tradicionales y que se han mantenido con un desconocimiento electoral a costa de negociar uno o dos diputados o una cantidad de dinero en cada elecciones, entonces esto hay que resolverlo, ¿Cómo?, modificando la ley electoral. Nosotros entendemos que la sociedad tiene que participar en las organizaciones de la sociedad civil, en las juntas de vecinos, organizaciones de campesinos deben incursionar en las organizaciones políticas aun se entienda que el ejercicio de la política en la R. D., está limitado a un grupo de personas o a un sector determinado. Debemos contribuir con un a propuesta política que vaya a sustituir este modelo de partido político que tenemos en R. D., que solo beneficia a una clase, que en nada defiende los intereses de la mayoría y que convierte la política en un elemento de su provecho personal y de sus intereses particulares.

Creemos que es necesario que la ley sea modificada y que se introduzcan reformas que permitan que cualquier agrupación o cantidad de ciudadanos que quieran incursionar en la política se le permita, con algunas regulaciones, marcos legales que vayan necesariamente en beneficio y el provecho de las grandes mayorías de la nación. Muchas gracias

Francisco López

Partido Nacional de Veteranos y Civiles (PNVC)

Agradecemos la invitación que nos hace Participación Ciudadana y la hospitalidad con que nos han tratado. Este es el cuarto evento en que participamos y estamos satisfechos, las conclusiones a que se ha arribado, por las discusiones que se llevan a cabo y por la participación que nos han dado independientemente de que seamos un partido. Sin duda alguna entendemos que la legislación electoral vigente necesita ajustes y modificaciones que adecuen la misma a la realidad partidaria, puesto que sabemos que frutos exactos cualitativos dados en el nivel político se han estado dando, desde hace algunos años situaciones que aceleran los procesos de democratización de los partidos políticos y de las instituciones de los certámenes electorales. Atribuimos esto al relevo paulatino que se ha venido dando en el seno de los principales partidos de la sociedad dominicana abriendo paso a una nueva generación de hombres y mujeres preparados y preparadas a tono con el ciclo de tiempo que vivimos actualmente.

El desarrollo amplio de los medios de comunicación, los eventos de esta categoría celebrados en el país y fuera de él, la asesoría de organismos internacionales especializados en el tema, además del incesante trabajo de investigación realizados por los partidos políticos, entes sostenedores de la democracia. Dado todo esto, entendemos primero que hay cuestiones superadas, por ejemplo los colegios electorales cerrados y la eliminación parcial del método de arrastre en la elección por lo menos de nuestros legisladores, pero también existen avances como la aplicación de las circunscripciones electorales plurinominales que implica un gran acercamiento entre los electores y los elegidos, y así un mayor compromiso de los elegidos en solucionar los problemas de la comunidad ya que tendrían mayor presión en las exigencias del conglomerado que representa.

Todo esto señala que los partidos políticos como decíamos anteriormente son la base de la democracia y sin un sistema de partido político, es un congruente pensar en la existencia de esta. Reconocemos el papel de la llamada Sociedad Civil y entendemos el significativo aporte de estas instituciones realistas dentro de la sociedad dominicana, por el desarrollo de la democracia pero a veces nos confundimos un poco cuando estas tratan a lo mejor no de sustituir ni de invadir, pero no está claro cual es la frontera, el espacio que debe traspasarse para no dejar de ser una cosa y pasar a ser otra. Nosotros sabemos que vivimos en una sociedad donde los roles están lo suficientemente definidos.

Con respecto al financiamiento de los partidos políticos por medio de los recursos estatales, creemos a diferencia de lo que considera la Lic. Adriana Sans sobre el uso grandioso y excesivo por medio de los partidos políticos, que es solo un cuarto por ciento y un medio por ciento de la totalidad del presupuesto del año, que entendemos es insuficiente si tomamos en cuenta que los partidos políticos y el sistema electoral dominicano son los sostenedores de la democracia representativa. Lo que sí consideramos des-proporcional es la repartición de estos recursos en partes tan desiguales como: a uno le tocan sesenta y ocho millones y a otro le tocan tres millones de pesos. Entendemos que es necesario que se registre en este sentido los recursos que aporta la sociedad dominicana debe ser fiscalizada de manera tal que se cree la conciencia dominicana por y así crecer, hacer crecer la plataforma que sirve como base a la democracia. Además es algo ejemplar en este sentido, se garantizan los derechos de los miembros de los partidos en la estructura dirigenal y de éstos a las aspiraciones a cargos eleccionarios, lo que es una necesidad latente ya que sabemos que la base de los partidos políticos está en una situación desigual frente a la dirigenia de los mismos partidos políticos por las cúpulas de poder que se crean alrededor de las aspiraciones cualquiera que sean.

Queremos resaltar en el análisis del documento de anteproyecto de partidos políticos, en el artículo diecisiete del mencionado anteproyecto, se trata sobre la renovación del organismo interno y se obvia la estructura marginaria provincial y proponemos que se atribuya a la JCE el conocimiento de esta estructura. Queremos manifestar ese desacuerdo con el artículo sesenta y dos del mismo anteproyecto que en su párrafo único dice que en caso de que un partido político solo alcanzare a ostentar representación municipal perderá su reconocimiento como tal pero será considerado como agrupación política local, este párrafo contradice el espíritu y las letras de la constitución de la república en lo que se refiere al derecho que tiene la minoría que

está representando, además que no se explica si afecta o no el nombre de la organización, si se pierde o no el nombre, debe perderse suponemos nosotros y luego cómo se llamaría el grupo nacional de veteranos civiles, se llamaría organización local de veteranos civiles u otro ejemplo cómo se llamaría el PLD de solo alcanzar escaño en la municipal, se llamaría Organización de la liberación Local. Gracias

César Pina Toribio

Partido de la Liberación Dominicana (PLD)

Quiero dar las gracias a los organizadores de este evento y una especial felicitación a todos los ponentes nacionales y destacar la importancia de los aportes que hicieron en el día de ayer los doctores Daniel Zovatto, Félix Ulloa, y Alonso Lujambio, que nos permitieron estas cosas que han sido discutidas entre nosotros, que las pudiéramos ver en la perspectiva de las experiencias internacionales y de las experiencias regionales como forma de ejercer nuestra dicción respecto de los mismos aspectos.

Obviamente los roles que podamos tener aquí en que asistimos en representación de los partidos políticos tenemos que estar limitados a expresar el apoyo o no a estas iniciativas de reformas a la legislación electoral, en el caso del PLD no solamente le damos respaldo a esta iniciativa de ley de partidos y agrupaciones políticas en razón de que ha sostenido en muchos de sus documentos y eventos, la oportunidad de esta iniciativa que lo ha representado en foros y agendas sobre reformas democráticas que se han convocado y celebrado en el país, que es en el caso del ante-proyecto que se ha estado manejando como una especie de instrumento de trabajo, es el resultado del trabajo de la comisión presidencial de reformas y organización del estado se creó por primera vez justamente en la administración del PLD, al frente del Poder Ejecutivo y que fue también un esfuerzo del ex presidente Leonel Fernández, incorporar esta propuesta en un fallido respecto al cual se celebraron varias rondas de reuniones, negociaciones y conversaciones entre diferentes fuerzas políticas que no pudo culminar exitosamente por razones que no viene al caso mencionar aquí, pero con todo lo cual quiero decir que hay un compromiso por parte del PLD que se ha expresado de manera permanente en torno a la necesidad de mejorar el estatuto de los partidos políticos y la necesidad de superar el marco actual, en razón de que a pesar de muchos aciertos de la corrección, de muchas de sus prevenciones por lo menos para solo decirlo en los términos más generales posibles como corresponde en una intervención tan breve como esta, se manifiesta entonces insuficiencias notorias en lo que tiene que ver entre otras muchas, con el régimen de financiamiento de partidos fundamentalmente en la insuficiencia de los controles, la necesidad de una ley y más que todo una ley general de partidos políticos.

Yo pienso que contribuye al fortalecimiento de los partidos políticos, debe convertirse en un instrumento de superación de los problemas, de los vicios, confrontaciones que están creando este clima de falta de credibilidad a los que se ha hecho referencia, es sobre todo para quienes hacen uso de los datos, no solamente está afectando a la credibilidad de los latinoamericanos respecto de los partidos políticos sino incluso sobre el régimen democrático, en consecuencia hay todavía implicaciones mayores que están mas allá de lo que pueden ser las estructuras de los partidos aunque no se puede negar que muchos partidos han contribuido a esta caída sustancial en la credibilidad de la democracia y de los partidos.

La regulación de un marco general, puede imponer limitaciones o en todo caso orientaciones a los propios partidos que utilizados como una autoridad suprapartidaria pueda entonces controlar, limitar algunas manifestaciones a lo interno que pueda estar generando esta percepción de la sociedad. Obviamente esto tiene que estar referido a que ese marco regulatorio que se establezca como un orden suprapartidario, tienda a garantizar fundamentalmente la democratización de los partidos.

En el PLD no le tenemos miedo a este proceso porque el PLD es el ejercicio de la construcción de un partido sobre la base de estos criterios, por ejemplo cuando se habla del aporte importante que significa este anteproyecto respecto de la educación política de los miembros de un partido a nadie se le puede pasar desapercibido que el PLD durante siete años sostuvo su estructura orgánica sobre la necesidad de

mantenerse vinculado al estudio de los problemas nacionales desde la visión que se tenía dentro del partido y fundamentalmente a partir de las interpretaciones, de las visiones y de los criterios del presidente fundador de este partido el profesor Juan Bosch.

Hemos tenido una experiencia que ratifica la necesidad de la formación política y que no estamos en condición de abandonar aun cuando a propósito de nuestro último congreso habíamos cambiado la línea organizativa para permitir una entrada en mayores rigores a todos y a todas las que quieran entrar en el partido de la Liberación Dominicana, lo que tiene que ver con el régimen de financiamiento que contrario a como algunos han pensado, yo estimo debe ser fundamentalmente público y ojalá pudiera desarrollarse una capacidad económica financiera del estado, que pudiéramos establecer un régimen exclusivamente público. Lo que sí entendemos, es que estamos sencillamente ratificando lo que se ha dicho a todo lo largo de este encuentro es la necesidad de los controles, la solidificación de un sistema de controles que garantice la utilización adecuada de estos recursos y la distribución adecuada de los mismos e incluyendo la racionalización en el uso de los mismos y algún aspecto nuevo es agregar un señalamiento para que puedan posteriores experiencias como estas ser discutidas en la necesidad de que esos controles pasen a regularizar la entrega de las asignaciones porque le resulta muy fácil al partido que está en el poder, retrasar la partida presupuestarias de manera que eso genere insuficiencia de recursos a los partidos y quizás valga la pena la búsqueda de un esquema de entrega obligatoria de la duodécima que parte cada mes como está establecido, para el congreso y algunas instituciones notorias.

No me parece que pueda haber mejor órgano para el control definitivo que no fuera la JCE, obliga así esto a un mayor esfuerzo por la democratización de la JCE sobre todo en lo que tiene que ver con el mecanismo de su elección y con la transparencia del desempeño de este órgano no solo en lo que tiene que ver con la fiscalización, sino con todo lo que tiene que ver en término regular la actividad de los partidos. Es importante reservar a la ciudadanía un rol que garantice el aseguramiento de una escogencia democrática de la JCE y la supervisión y la denuncia respecto de las actuaciones de los partidos y del manejo de las finanzas que en los partidos reciben de los aportes del estado.

En definitiva saludamos la experiencia, la iniciativa y ratificamos el compromiso de contribuir con dotar al país de una legislación sobre partidos políticos que recoja el sentir de la generalidad de la sociedad dominicana, que busque el afianzamiento de la institucionalidad democrática y de los procesos electorales que aseguran institucionalidad democrática. Muchas gracias.

Sesión de preguntas

Luis González.- Una pregunta directa a Sergio Cedeño. ¿Ha presentado usted estas ideas brillantes, liberales y avanzadas presentadas ante nosotros, ante la cúpula del partido, incluso en una reunión donde haya estado el Dr. Balaguer? Y otra pregunta para Ramón, ¿Entiende usted que una vez hayan desaparecido los partidos o los llamados partidos tradicionales, el Partido Nueva Alternativa será una verdadera alternativa? ¿En qué ustedes entienden que se diferencian de los demás, no serán ustedes más de lo mismo, lo que pasó, por ejemplo, en el Perú, cuando surge Fujimori, que lo que hizo fue generar un círculo vicioso y hoy tenemos a Alan García con nuevas posibilidades de ser presidente en el Perú? ¿No se convertirían ustedes en un grupo más de lo mismo?

Otra intervención.- Hablando de reforma y modificaciones, yo propongo que la cúpula que dirige la Junta Central Electoral sea removida cada vez que pase una elección presidencial.

Otra intervención.- Yo solo quiero preguntar a los panelistas si la posición que han externado es a título individual o representa el lineamiento de su organización.

Otra intervención.- Primeramente gracias por la oportunidad y mi inquietud es la siguiente. Entre tantas reformas y tantas leyes, mi expectativa es que el problema no está fundamentado en que haya leyes. No he visto que se haya mencionado por ningún momento que se vaya a educar a la sociedad, cómo esta será tomada en cuenta para educarla. Para que puedan surgir las leyes y estas puedan ponerse en ejecución, primero tiene que educarse a la sociedad.

Otra intervención.- Yo quisiera hacer una pregunta al representante del Partido de Veteranos y Civiles con relación a los puntos finales que fueron tocados en lo que son las recomendaciones y consideraciones. Toco un punto que no es directamente el problema de partidos políticos y expectativas de cambios, pero creo que es muy relevante en este momento del proceso de consolidación de la democracia en el sistema político dominicano. Me refiero a la relación de sociedad civil y partidos políticos. El dijo, (y yo entiendo que hay un rol para la sociedad civil), que encuentra que algunas veces la sociedad civil o algunas organizaciones de la sociedad civil como que traspasan sus límites y entran en el territorio de los partidos políticos, entonces yo quisiera que me dijera en qué ven que las organizaciones traspasan, o sea, que ponga algunos ejemplos concretos para ayudar a esta sociedad civil a hacerse una autocrítica y no traspasar esos límites.

Respuestas de panelistas

Sergio Cedeño

Con relación a la pregunta de Luis de si estas ideas han sido discutidas a lo interno del partido, realmente sí han sido discutidas y esto lo confirma el hecho de que haya participado en todas las reuniones donde se discutió este proyecto de Ley la Dra. Licelot Marte y el Dr. Belarminio Ramírez Morillo.

A veces resulta difícil decir en este tipo de escenario que el Partido Reformista sea uno de los partidos que más se ha actualizado y que más se ha renovado con relación a la discusión de temas importantes del país. Tal vez se entiende que es un partido de derecha pero después del Muro de Berlín es difícil hablar de derecha e izquierda, ya que es una línea muy difusa y plantearse a veces objetivos específicos en favor de la población ya como que es un concepto muy manoseado. Por ejemplo, te pongo un caso específico: en 1982 es el Partido Reformista el que introduce en su sistema organizativo el elemento de organizar a la gente sobre las mesas electorales, un concepto que ahora, veinte y tantos años después, está aplicando el PLD y que todavía el PRD no ha llegado a acercarse a este sistema, o sea, nuestra campaña. Nosotros tenemos en cada colegio electoral un directorio de 17 personas que da seguimiento a los trabajos alrededor de esas mesas.

Pero además, en la discusión que hubo hace unos meses, en relación con las circunscripciones electorales, el Partido Reformista fue de los que mantuvo una posición de avanzada, el que postuló, exigió, planteó y demandó la necesidad de que el voto fuera preferencial, mientras los demás partidos grandes como el PRD, hasta el último momento sostenían que no.

La propuesta inicial de la Junta Central Electoral era que las circunscripciones fueran uninominales. Nosotros nos opusimos y planteamos con esto consideraciones bastante fundamentadas en términos teóricos, exponiendo por qué en República Dominicana no resultaba conveniente el sistema uninominal, en función de que un partido con un 30 o un 35% de los votos podría llevarse el 80 o el 85% de las candidaturas. Hemos mantenido una actitud de vanguardia frente al voto de los dominicanos en el exterior y frente a las candidaturas femeninas, es decir que el Partido Reformista no es lo que se vendió, en cuanto a que tenía una cantidad de gente con ideas retrógradas o ideas viejas.

Tenemos una cantidad de jóvenes con ideas profesionales que nos hemos preparado en universidades extranjeras y que hemos regresado al país con conocimientos suficientes para trabajar en aspectos técnicos de planificación estratégica en gerencia de campañas modernas en comunicación política, es decir que hay que entender que estamos en proceso de transición y que una sociedad autoritaria, con un liderazgo tan imponente como el del Dr. Balaguer mantener el estatus sería mucho más difícil, pero hemos ido logrando un proceso de adecuación de muchas cosas y en eso el Dr. Balaguer nos ha apoyado y ha entendido, porque si hay alguien en este país que se identifica y está acorde con la lógica de los cambios es él. En este sentido yo pienso que contamos con todo el respaldo de la estructura de nuestro partido y del Dr. Joaquín Balaguer.

Ramón Cordero

Primeramente queremos decir que los criterios que aquí exteriorizamos son de la exclusiva responsabilidad de todos los partidos. Nosotros somos delegado político del Partido Nueva Alternativa en la Junta, somos uno de sus voceros públicos autorizados y miembro de su Comisión Ejecutiva, o lo que la gente le llama Comisión Política. En ningún lugar que estemos exteriorizamos criterio individual, sino en nombre del partido. Eso por ese lado.

Luis preguntaba en qué nosotros nos diferenciamos de los demás, que por qué tendríamos que ser diferentes. Bueno, como dijimos al principio de nuestra intervención, somos un grupo que pretende ser parte de un proyecto alternativo que tiene que surgir en este país. No somos la nueva alternativa, aunque el nombre nos identifique como Nueva Alternativa. Entendemos que la sociedad dominicana necesita una alternativa, un proyecto político diferente.

El accionar de las personas, su coaccionar público y privado, es lo que dice de la gente y la transparencia nuestra en los barrios, comunidades, en los campos, en las ciudades donde vivimos; dice lo que somos, la línea programática por ejemplo en término de la ecología, de la equidad e igualdad del hombre y de la mujer, nuestros estatutos establecen el 50 por ciento de los cargos reservados por obligación, para la mujer, aunque decimos que ojalá la cuota fuera de un 70 u 80% de los cargos para estas que han sido tan discriminadas. Eso es lo que nos diferencia de los demás proyectos políticos tradicionales.

En cuatro años que tenemos accionando en la vida pública todo el mundo conoce nuestra transparencia y nuestra honestidad, que aunque la gente del pueblo dice, ¡bueno eso es porque no han llegado al poder!, nosotros quisiéramos ser realmente los sustitutos de los partidos políticos, conjuntamente con la sociedad para que no nos arrepintamos.

La vida tiene muchas cosas por delante, hoy tú puedes estar en una cosa y mañana en otra, pero hasta ahora nuestra honestidad y transparencia en la vida política tiene muy poco que decir y cualquiera puede identificarnos, cualquiera puede decir lo que quiera porque la crítica es libre, pero nosotros hemos actuado con transparencia y de cara al pueblo y pretendemos, conjuntamente con ustedes, ser la alternativa política que sustituya a los partidos políticos tradicionales que, ratificamos, están cavando su propia tumba.

Francisco Emilio López

Nosotros estamos aquí en representación del Partido Nacional de Veteranos y Civiles, en nuestra condición de vicepresidente. Entendemos que los puntos que no tocamos con relación al anteproyecto son aceptados y fundamentalmente en este sentido aceptamos las posiciones sobre educación que se plantean en el anteproyecto, excepto algunos puntos con los cuales tenemos diferencias.

Con relación a la sociedad civil y a los partidos políticos, entendemos que los roles están definidos y los aportes han sido abiertamente discutidos. Cuando señalamos a veces se siente, no es que haya una intención premeditada para esto y a veces se siente como que las fronteras son traspasadas. Estamos haciendo una especie de reflexión en el sentido de hacer un llamado a esas organizaciones de la sociedad civil y a las grandes ONG, haciéndoles saber que su rol está delimitado en la sociedad. Este momento es un gran ejemplo del aporte a la democracia que hacen estas organizaciones, pero reiteramos que los espacios de los partidos políticos, como protagonistas sostenedores de la democracia dominicana, no deben ser traspasados, porque entonces perderíamos nuestra capacidad para comprender qué lugar ocupamos en la sociedad. O sea, cuando yo me refiero a este tema no estoy acusando a nadie, ni mucho menos, sino que trato de alertar a la sociedad civil y las ONG de que existe este lindero que debe respetarse, que si existen legisladores es para legislar, que no todos tenemos esa potestad. Nosotros elegimos a personas para que hagan eso.

César Pina Toribio

Tengo que decirles a todos que aunque Participación Ciudadana tuvo la gentileza de invitarme a título personal para este evento cuando hizo la invitación al Partido de la Liberación Dominicana, la dirección del partido me encargó la representación. De manera que cuando hablo aquí, no lo hago a título personal, sino que estoy cumpliendo un mandato de mi partido. Entendiendo que este tipo de cosas hace ya mucho tiempo que fue objeto de discusión y que tuvimos la oportunidad de hacer los aportes en el momento mismo en que se discutía el anteproyecto y compartir con Edward la necesidad de educación y la necesidad de construir una cultura auténticamente democrática en torno a los partidos y que esfuerzos como este, están sosteniendo esa aspiración, son puntos de partida para trabajos de mayor envergadura que no podríamos acometer si previamente no podemos compartir sin estos puntos de partida.

Javier Cabreja (*moderador*)

Con este panel cerramos esta actividad. Yo creo que cada una de las instituciones que hemos participado en la realización de este seminario estamos profundamente agradecidos de su integración y participación. Vaya nuestro mayor agradecimiento y reconocimiento a cada uno de los panelistas y de los expositores, sobre todo a los que se han tenido que trasladar desde grandes distancias para estar aquí con nosotros, no solo por la distancia, sino por la profunda calidad de cada una de las presentaciones, tanto las internacionales como las locales. Agradecemos por entero la participación de ustedes.

Creo que aquí queda planteado un gran reto de cómo hacer que este sea un tema de la agenda del debate nacional y que este supere los temas de la coyuntura y que esto permita hacer reales y profundas reformas al sistema político dominicano.