

Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política

*Félix Ulloa**

1. Introducción

En la gran mayoría de nuestras naciones estamos celebrando, o por celebrar, el bicentenario de nuestra independencia de España. En estos dos siglos hemos transitado por diferentes modelos post coloniales en la búsqueda de una sociedad que no sólo proporcione una convivencia armónica y solidaria para nuestros pueblos, sino que aprovechando la inmensa riqueza natural de nuestros territorios, permita a nuestra América un lugar destacado en la comunidad de naciones del mundo entero.

Comenzamos la segunda década del siglo XXI con más déficits que logros en ese propósito. A pesar de las grandes promesas y oportunidades que nos brindó el siglo XX fueron caudillos mesiánicos, dictadores despóticos o ilustrados, castas corruptas e incapaces, las que gobernaron nuestras repúblicas durante todo ese período. Raros y excepcionales momentos fueron ocupados por estadistas, demócratas y visionarios.

Esta percepción que muchos latinoamericanos tenemos de nosotros mismos y que, parafraseando a Octavio Paz, se puede resumir así: “Inversionistas, intelectuales, estudiosos nos preguntan repetidamente por esos dos fantasmas, el del tiempo cíclico y el de la imperfección”, pudiera ser calificada de hipercrítica, si consideramos el debate europeo actual sobre nuestra región, justamente en esa Europa que se contorsiona

* Ex-Director del NDI en Nicaragua.

en medio de su peor crisis económica después de la II Guerra Mundial.

En el seminario “*Latinoamérica en transformación*”, celebrado en Berlín hace pocas semanas, el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Guido Westerwelle, afirmaba: “Estoy convencido de que el latinoamericano es un continente más bien infravalorado políticamente en Alemania y me atrevo a decir incluso en Europa Central”; y más recientemente en Madrid, en ocasión de la presentación del libro *El momento político de América Latina*, Felipe González reconocía que “(...) Seguimos llamando emergentes a países que ya emergieron, mientras en Europa seguimos en pleno proceso de inmersión”.

Por ello, sin ser benevolentes gratuitos con nosotros mismos, debemos reconocer con el último informe de Latinobarómetro de Octubre 2011, que: “La primera etapa de construcción de la democracia ya está terminada. Esa fue la recuperación de las libertades civiles, que hoy están mayoritariamente garantizadas según evidencian nuestros datos. (...) América Latina ahora está demandando igualdad, las garantías sociales (...) Mientras en los primeros años la demanda era la consolidación de las libertades, hoy dominan las demandas de la igualdad de oportunidades (...) Las garantías políticas fueron el inicio, las garantías sociales vienen en segundo lugar y dominarán la agenda por las décadas venideras”.

Pero además de diagnosticar con precisión el estado actual y los desafíos inmediatos, nos advierte que: “Las élites estaban preparadas para asegurar, garantizar las libertades civiles, otra cosa es estar preparados para garantizar los derechos sociales. Ello requiere del desmantelamiento no de élites políticas, sino más bien de culturas de dominación centenarias, estructuras de poder y estilos de interacción. El proceso de transformación societal que se requiere para las garantías sociales es mucho más profundo que el que se requería para las garantías civiles. América Latina vive ahora esta etapa distinta”¹.

¹ Corporación Latinobarómetro. 28 de Octubre 2011, Santiago de Chile. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

Y ahí es donde encontramos las viejas resistencias de los sectores tradicionales y refractarios al cambio, combinados con los nuevos actores que se desplazan en la política y en los Estados, corrompiendo instituciones y sembrando el terror en la sociedad; es el crimen organizado que ha hecho acto de presencia, sorpresivamente, por la puerta trasera y sienta sus reales en la vida cotidiana.

Esta nueva variable hay que considerarla como una pandemia que azota la región con saldos trágicos superiores en algunos casos a los que sufrimos durante las guerras civiles de las décadas 70 y 80 del siglo pasado, según Peter Harkim, quien nos advierte que:

Alrededor del 27% de la población de la región identificó la delincuencia como el mayor problema que debió enfrentar su país en 2010, por sobre cualquier otro problema, incluyendo la economía y el desempleo, que por largo tiempo fueron las preocupaciones dominantes. La delincuencia y la seguridad pública fueron identificadas como el principal problema en 11 de los 18 países encuestados.

Este imaginario entre los ciudadanos comunes no sorprende, pues no hace más que reflejar la creciente violencia que existe en sus naciones y la penetración cada vez mayor del crimen organizado en América Latina y el Caribe. En comparación con otras regiones del mundo, en América Latina las tasas de homicidios han sido tradicionalmente altas; sin embargo han aumentado drásticamente en la última década y actualmente sólo son superadas por las tasas observadas en los Estados africanos devastados por la guerra. Cinco naciones de América Latina y el Caribe (El Salvador, Venezuela, Jamaica, Guatemala y Honduras) se encuentran entre los países más violentos del mundo, con tasas de homicidios superiores a 40 por cada 100.000 habitantes, en comparación con una incidencia inferior a 6 por cada 100.000 habitantes en Estados Unidos, 3 en Europa y 2 en China.

Además, la delincuencia y la violencia conllevan un alto costo en varios otros aspectos. La cuantificación de estos costos es difícil e imprecisa; sin embargo, las estimaciones apuntan a una cifra superior

al 12% del PIB anual para algunos países y superior al 5% para la mayor parte de la región².

Para agravar más esta situación, especialmente en la región mesoamericana, el factor Estados Unidos sigue siendo un detonador más que acelera el fenómeno. Por una parte la crisis económica que abatió el sistema financiero estadounidense y sacudió el capitalismo a nivel planetario, aunque en menor escala afectó nuestras débiles economías permitiendo que dineros de dudosa procedencia florecieran y se blanquearan sin mayores problemas. Pero ha sido su política de lucha contra el narcotráfico, la militarización de su frontera sur, el papel de contención asignado a México y la cruel batalla que actualmente se libra en la hermana república azteca, lo que ha disparado los índices de violencia e inseguridad, en nuestra subregión.

Vulnerable ante los desastres naturales como terremotos, ciclones, actividad volcánica y demás derivados del cambio climático, Centroamérica enfrenta hoy la seria amenaza de pasar de ser corredor de la droga, a convertirse en santuario de los más feroces carteles mafiosos. Pandillas, crimen organizado, debilidad institucional, corrupción y cooptación de importantes esferas del Estado, son los indicadores negativos que refleja la región. Como afirma Zovatto, al comentar los datos del último informe de Latinobarómetro, éstos: “(...) evidencian el momento delicado y de pesimismo que atraviesan la mayoría de los países centroamericanos, uno de los más difíciles de los últimos 20 años. A los tradicionales altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad, se le suma una situación de creciente debilidad institucional y el haberse convertido en la región más violenta de América Latina”³.

O como enfatiza Harkim: “La geografía juega un papel importante. La violencia y la delincuencia han golpeado con mayor intensidad a aquellos países que producen drogas ilícitas

² “Construyendo la Seguridad Ciudadana en las Américas”. *Paper* de Peter Hakim y Kim Covington. Inter American Dialogue. Washington DC. Septiembre 23, 2011.

³ Daniel Zovatto. “América Central: crece pesimismo por crisis económica e inseguridad”. *Revista Estrategia y Negocios* 20/11/17. www.estrategiaynegocios.net.

o que están situados en corredores que sirven a los principales mercados mundiales de la droga, ubicados en Estados Unidos y Europa. Actualmente, una de las áreas más amenazadas de América Latina es Centroamérica, que se ha convertido en un punto de tránsito para casi el 60% de toda la cocaína que ingresa a Estados Unidos”⁴.

2. Proveniencia y manejo del financiamiento del partido

Habiendo optado los países de las Américas por el modelo de democracia representativa, comprometiéndose a su promoción y consolidación en la Carta Democrática Interamericana, suscrita por los 34 países en Lima el 11 septiembre de 2001, aceptaron implícitamente que serían las elecciones periódicas, libres y justas el mecanismo idóneo para la disputa por la representación en los cargos de elección popular.

Las reglas democráticas para las contiendas por esa representación, se han ido perfeccionando en el decurso de la historia y han logrado establecer parámetros más o menos universales, que constituyen el fundamento de la democracia representativa; entre ellos destacan el sufragio universal, la igualdad política, la regla de la voluntad de la mayoría con respeto a las minorías, entre otras. Estos referentes los encontramos como piezas claves en los sistemas electorales, que son el conjunto de instituciones y procedimientos mediante los cuales, de manera periódica, segura, transparente, equitativa y pacífica, los ciudadanos ejercen el derecho humano y fundamental a elegir y ser electos (Art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Los sistemas electorales se diferencian de país a país; actualmente existen más de 200 sistemas electorales en el mundo. La riqueza de esta diversidad, se explica por las diferentes pautas culturales con las que se diseñan. Sin embargo, todos tienen en común la regulación de los partidos políticos como actores

⁴ Harkim Peter. Op. Cit.

fundamentales en la articulación de la representación política además de otras funciones como la mediación, la educación cívica, el control y balance de la gestión pública, etc.

Y es precisamente en ese rol de articuladores de la representación política que pretendemos observar a los partidos políticos. Modernamente no se concibe ningún modelo democrático sin la presencia de los partidos políticos que son ya consustanciales de la democracia. En el decir de Burdeau, este tema lleva a caracterizar el estatus actual de los partidos políticos en cuatro grandes líneas matrices: *“la libertad de su creación, el derecho a un financiamiento público, la reglamentación estricta del financiamiento privado y la obligación de rendir cuentas”* (Burdeau 381, 1999)⁵.

Al hablar del financiamiento de los partidos políticos, nos referimos tanto al privado como al público y al mixto; 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 políticos. Ello obliga a enfrentar un panorama inhóspito, en el cual vacíos como la financiación extranjera, la falta de transparencia y la ausencia de límites en las contribuciones, la no rendición de cuentas junto a la influencia de intereses corporativos, la narco financiación y la corrupción estatal, siguen ensombreciendo el ambiente político.

Para precisar las fuentes de financiamiento de los partidos, vamos a revisar los tres tipos mencionados: privado, público y mixto y sus características.

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 la necesidad de un financiamiento público. Sin embargo, el problema no termina en esa primera

⁵ Burdeau, Georges, Hamon, Francis y Troper, Michel. *Manuel Droit Constitutionnel*. L.G.D.J. (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence) 1999. 20ª. Édition. Paris Cadex 15 ISBN 2.275.01830.1.

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 estatal 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.

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 está 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 adversarios (*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).

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 sí 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 española⁶.

⁶ Del Castillo Vera, Pilar. “La Financiación de los Partidos Políticos: Propuestas para una Reforma”. *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos*

En el caso de Alemania la jurisprudencia 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, mediante la difundida sentencia del 9 de Abril de 1992, del Tribunal Constitucional, que 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.

Para varios académicos 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 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.

políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, IJ. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Serie B: Estudios Comparativos b) Estudios Especiales, Núm. 26. México, 1993.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

3. Las aportaciones de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras (que no sean anónimas ni excedan los límites permitidos por la ley española)⁷. 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 Derecho no puede entrar, salvo para aclarar que el diputado y el concejal no están obligados a ello. (Torres del Moral 365, 1998)⁸.

En rigor, habría que considerar de la tesis 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.

En los Estados Unidos, pese a que los llamados de Ted Roosevelt a principios de siglo XX, 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.

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

⁷ Los destacados entre paréntesis son míos.

⁸ Torres del Moral, Antonio. *Principios de Derecho Constitucional Español*. Servicio Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense. Cuarta Edición, Págs. 78-79. ISBN: 84-9239490-0-0. Madrid, España, 1998.

DR © 2012.

sepan administrarlos en las campañas electorales, que aseguren una buena gerencia de los complejos procesos de mercado, que requieren tanto estudios de opinión (encuestas) como las más acertadas pre-compras de espacios y tiempos en los medios de comunicación social, sobretudo en la televisión, que es el gran disparador del gasto electoral, 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 y muy comentada 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.

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.

Por lo tanto, la solución a los cuestionamientos éticos, políticos e ideológicos, surgidos por las experiencias negativas en todos los sistemas políticos, –con las pocas excepciones de los países nórdicos– así como las demandas por una igualdad de oportunidades para todos los participantes en la contienda, se ha enfilado por la vía del financiamiento público y permanente.

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 práctica 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)⁹.

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. Igual sería cuando se les permite el uso de los medios de comunicación del Estado (radio y televisión fundamentalmente), el subsidio para

⁹ Pinto-Duschinsky, Michael. 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.

algunas actividades como el transporte de sus votantes el día de las elecciones o el pago de sus delegados ante los organismos electorales.

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

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)¹⁰, 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.

¹⁰ Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica. Cuarta reimpresión. México, 1994.

En ese sentido, el financiamiento mixto se presenta como el sistema más adecuado para resolver esa dicotomía, más 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 sí...” (Zovatto 3, 2001)¹¹. Lo mismo podrá afirmarse de Estados Unidos y Canadá. La única excepción en el continente la constituyen Venezuela¹² y Bolivia desde 2004, donde, mediante una reciente reforma política, se abolió todo tipo de financiamiento público.

3. Prioridad y aceptación general de procesos electorales internos

La perspectiva de este trabajo es buscar las formas de garantizar la equidad en la contienda electoral desde el control del financiamiento político. En ese sentido la importancia de los procesos electorales internos, los entendemos como la nivelación de la cancha en los eventos partidarios donde se eligen los candidatos que el partido presentará en las elecciones nacionales (o locales) para los cargos de elección popular.

Las formas de (s)elección de los candidatos varía según la naturaleza más o menos democrática de los partidos, de su apertura hacia la sociedad y los mecanismos de democracia

¹¹ Zovatto, Daniel. “Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada”. Seminario Internacional sobre “Dinero y contienda político-electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canadá-Ministerio del Interior de España-Órganos Electorales Federales de México-Naciones Unidas. México. Junio 2001.

¹² En el caso de Venezuela, la sentencia del 8 de Mayo de 2008, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia resolvió que los partidos políticos podrían recibir fondos públicos para las campañas electorales, “pero que en todo caso, requiere *ex profeso, de regulación normativa por parte de la Asamblea Nacional, porque en esto descansa el ejercicio de la reserva legal*”.

interna que permiten a la militancia mayor o menor participación en ese tipo de procesos.

Como en otros aspectos de esta materia electoral, no existen fórmulas únicas, ni son unas mejores que otras. Por ejemplo, el ejercicio de elecciones primarias puede servir para consolidar un candidato ganador que energice al partido a su alrededor o también puede generar una competencia fratricida que culmina en rupturas y divisiones internas, debilitando al partido.

Pretender ser muy democráticos permitiendo que en elecciones primarias voten personas que no pertenecen al partido (primarias abiertas) podría generar apoyos de amplios sectores que se consideren incluidos en la consulta y adopten por tanto las plataformas partidarias. Pero también abre la posibilidad que partidos adversarios, contaminen la elección haciendo ganar a un candidato que en las elecciones nacionales no tenga aceptación, provocando de esa manera, la derrota electoral del partido.

Lo que pretendo decir es que las condiciones para la competencia interna, si bien deben ser reguladas en la normativa partidaria, sean los estatutos u otro tipo de reglamentación especial, deberán normarse bajo el principio de la equidad.

Los cinco modelos más frecuentes en la selección de candidatos son los siguientes:

- Modelo Uno: Selección mediante la dirección del partido nacional sin ninguna participación de las estructuras regionales o locales del partido (partidos verticalistas y autoritarios).
- Modelo Dos: Selección por parte de la organización local del partido y que depende de la aprobación de la dirección nacional (partidos semi abiertos).
- Modelo Tres: Selección por parte de la organización local del partido con plenas facultades y no se requiere la aprobación por parte de la dirección nacional del Partido (partidos horizontales y democráticos).

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

- Modelo Cuatro: Selección por parte de la totalidad de los miembros del partido (primarias cerradas).
- Modelo Cinco: Selección mediante la totalidad del electorado (primarias abiertas).

Como generalmente la contienda se realiza entre candidatos masculinos, la equidad ha estado más orientada a garantizar condiciones en las que la igualdad de oportunidades sea el parámetro a seguir. Sin embargo, existen otros sectores que por su especificidad demandan de medidas correctivas, que basadas en ese principio de equidad, compensen el desbalance histórico o institucional, que por tradición ha dejado a estos sectores en franca desventaja con los candidatos masculinos tradicionales.

Las mujeres son uno de estos sectores. Pueden agregarse los jóvenes o aquellas minorías como los afrodescendientes, los de capacidades disminuidas, etc. Todos ellos tienen un denominador común de desventaja frente a los candidatos tradicionales: la carencia de fondos para sus campañas.

De acuerdo con Julie Ballington de IDEA Internacional, existen dos etapas dentro del proceso electoral en las que el dinero afecta la participación femenina: el proceso de reclutamiento y nominación dentro del partido, y desarrollo en sí de las campañas electorales.

Desde luego que la tenaz y ancestral lucha de las mujeres por sus derechos e igualdad con los hombres, ha dado buenos resultados. Mujeres en posiciones de liderazgo se ven ahora en todas las actividades de la vida pública, en comunidades y espacios donde la dominación masculina era incuestionable.

Uno de los mecanismos que vale la pena subrayar en este apartado, como un ejemplo de éxito para las mujeres que deciden probar armas en la política, es la lista EMILY¹³ (por sus siglas en inglés) y que no es otra cosa que una brillante iniciativa de una mujer de los Estados Unidos que decidió recoger fondos

¹³ *Early Money Is Like Yeast* o sea el dinero temprano es como la levadura, que hace crecer la masa para el pan.

para apoyar candidatas progresistas. Inició con 300 donantes voluntarios y hoy sobrepasa las 75.000 mujeres miembros.

También los otros sectores han procurado corregir la inequidad de las normas que regulan su participación electoral de manera general. Como se conoce desde Aristóteles, la equidad es una forma de hacer justicia, corrigiendo injusticias que por el carácter general de la ley, no considera los casos excepcionales o particulares. Por ello existen los asientos reservados para ciertos grupos sean étnicos, como los representantes de los pueblos indígenas, los afrodescendientes o de cierta condición particular como nacionales residentes en el exterior, etc.

Por lo general, estas formas de Acciones Afirmativas se diseñan para que tengan efecto en los cargos electivos en las legislaturas o los gobiernos municipales. Esperemos que los partidos políticos comprendan los enormes beneficios que para la democracia aportan estas medidas. Ya la mayoría de partidos políticos incorpora en sus estatutos espacios designados para estos sectores tradicionalmente excluidos, como las famosas cuotas de género, mediante las cuales muchas mujeres han logrado consolidar liderazgos al interior del partido, que a su vez las han proyectado hacia posiciones de liderazgo en la sociedad.

La idea es que se interiorice en los partidos políticos y forme parte de la nueva cultura democrática, esta nueva conciencia de la necesidad de generar condiciones de equidad en la contienda electoral, sea en las competencias al interior de los partidos o en el seno de la sociedad.

4. Existencia y funcionalidad de mecanismos y órganos de control y sanción

Dentro de los partidos políticos es normal encontrar Tribunales de Honor, Comisiones de Ética, Comisiones de Finanzas, etc., que buscan garantizar el comportamiento adecuado de los miembros y dirigentes de los partidos políticos. La mayor parte de las irregularidades que se observan dentro de los partidos políticos, tiene que ver generalmente con fondos de la organización y como la experiencia lo ha demostrado, los partidos además de consignar esos órganos de control, estipulan un catálogo de sanciones, dependiendo de la gravedad de la infracción.

Por otra parte y siendo los partidos políticos instituciones de derecho público, acreedores en casi la totalidad de países del continente, de financiamiento estatal, sus actividades financieras también están reguladas dentro del marco institucional del Estado. En el siguiente cuadro podemos apreciar cómo la autoridad electoral principalmente, auxiliada por otras agencias y entidades estatales, se encargan del control de las actividades financieras de los partidos políticos.

Naturaleza de los órganos encargados del control y aplicación de las normas

PAÍS	ÓRGANO DE CONTROL
Argentina	24 Jueces Federales con Jurisdicción Electoral (1 por cada provincia), la Cámara Nacional Electoral (en apelación) ¹⁴ . El Ministerio del Interior está autorizado mediante una previsión (Art. 7 inciso a, Ley 26.215), a otorgar a los partidos “aportes extraordinarios para atender gastos no electorales” (margen de discrecionalidad poco aconsejable).

14 Ministerio del Interior en ciertos casos.

Cuaderno de Capel 57

PAÍS	ÓRGANO DE CONTROL
Bolivia	Corte Nacional Electoral (Órgano Electoral) con el auxilio de 9 Cortes Electorales (1 por cada departamento). Hay intervención de la Contraloría General de la República.
Brasil	El Tribunal Superior Electoral (Justicia Electoral u Órgano Electoral). Coadyuva el Ministerio Público Electoral quien actúa por denuncia o de oficio.
Colombia	Consejo Nacional Electoral (Órgano Electoral).
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones (Órgano Electoral) con la participación de la Contraloría General de la República.
Chile	Servicio Electoral de Chile (Órgano Electoral).
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral) con los 22 Tribunales Provinciales Electorales.
El Salvador	Corte de Cuentas de la República (Contraloría General) para el financiamiento público ¹⁵ . Tribunal Supremo Electoral TSE para los candidatos no partidarios o independientes en las elecciones legislativas.
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral).
Honduras	Tribunal Supremo de Elecciones (Órgano Electoral).
México	Instituto Federal Electoral (Órgano Electoral) conoce en 1ª instancia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jueces con jurisdicción electoral) conoce en apelación ¹⁶ .
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República y la Fiscalía Específica Electoral ¹⁷ , que se organiza 6 meses antes de las elecciones y cesa en sus funciones una vez declarados firmes los resultados.

15 Aunque en la práctica –y hasta la fecha– nunca ha realizado dicho control.

16 También interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

17 Organismo temporal.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

PAÍS	ÓRGANO DE CONTROL
Panamá	Tribunal Electoral (Órgano Electoral) apoyado en la Dirección de Finanzas, Dirección de Auditoría Interna y Secretaría General, junto con la Contraloría General de la República que interviene en el financiamiento público postelectoral una vez que se declara cerrado el proceso electoral por parte del TE, y se suma a los controles que lleva a cabo el organismo electoral.
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral (Órgano Electoral) a través de sus órganos respectivos, entre ellos la Auditoría General Interna, la Dirección de Administración y Finanzas y la Fiscalía Electoral. Interviene la Contraloría General de la República.
Perú	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE.
República Dominicana	Junta Central Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República.
Uruguay	Corte Electoral (Órgano Electoral) ¹⁸ .
Venezuela	Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales (oficina del Órgano Electoral).

En el caso de los controles internos de los propios partidos, sería imposible relacionar las normas estatutarias de cada partido político que regulan el control financiero al interior de cada uno de ellos. Por esa razón, en el cuadro siguiente, hacemos referencia a un marco más general que refleja por país, la forma regulatoria con que se trata este tema.

18 A pesar que algunos autores consideran que no hay regulación en la materia ni organismo que la aplique, tomamos la palabra a Carlos Urruty: “La Corte Electoral es creada en una Sección de la Constitución cuyo título es ‘De la Justicia Electoral’ y que su principal atribución es la de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum (...) Es indudable que el constituyente optó por atribuir la facultad de juzgar la materia electoral a un órgano de justicia independiente y especializado (...) Existe (...) una justicia electoral reservada a la Corte Electoral”. Carlos Alberto Urruty, exposición en el Seminario Internacional sobre la Reforma Política en Argentina, Universidad de Buenos Aires, 18 de junio de 2002.

Control partidario por país

PAÍS	TIPO DE CONTROL
Argentina	Formales. Los partidos políticos, a través del órgano que determine la carta orgánica, deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los fondos y de la fecha de la operación y del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez ejercicios.
Bolivia	Sí. Existe obligación de ley de establecer en los partidos órganos y procedimientos de fiscalización interna del patrimonio del partido. Artículo 15, XV.
Brasil	La Ley núm. 9.096 del 19 de septiembre de 1995, conocida como la Ley de los Partidos Políticos, regula en el Título III, las Finanzas y la Contabilidad de los Partidos. Los partidos pueden también fiscalizarse los unos a los otros. 15 días después de publicar la Justicia Electoral las prestaciones de cuentas mensuales o anuales de un partido, los demás tienen cinco días para impugnarlas mediante relato de hechos, indicación de pruebas o pedido de investigación fundado en violación de ley o estatuto partidario (LPP, artículo 35, párrafo único).
Colombia	Consejos de Control Ético, gerentes, auditores y tesoreros para las campañas así como los designados por los grupos ciudadanos en caso de candidatos no partidarios.
Chile	Todo candidato a elección popular, esto es, a Presidente de la República, senador, diputado, alcalde, o a concejal, designe un mandatario denominado administrador electoral, quien deberá efectuar las funciones de control de los ingresos y gastos electorales y habrá también un administrador electoral general. Ambos tienen por finalidad radicar en ellos a la persona responsable de rendir las cuentas de las campañas electorales ante el director del Servicio Electoral.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

Costa Rica	<p>1. Comité Ejecutivo Nacional o Provincial: máximo órgano decisorio del partido político y cuyos acuerdos deben ser comunicados al TSE.</p> <p>2. Auditoría Interna: Según el artículo 47 del Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos, de la Contraloría General de la República, indica que cada agrupación política que en la última elección, hubiese recibido al menos cien millones de colones (aproximadamente US\$250,000) como contribución del Estado, debe tener una Unidad de Auditoría Interna, que tenga como superior jerárquico un Contador Público Autorizado, y que dependa del Comité Ejecutivo del partido.</p>
Ecuador	Es obligación del Tesorero del Partido llevar contabilidad que deberá ir firmada por un contador federado y un libro de inventario pormenorizado de todos los bienes. Los documentos y comprobantes deberán estar debidamente organizados, fechados y foliados y se conservarán por lo menos durante cinco años contados a partir del último asiento (artículo 64 [62] “Anualmente rendirá informe de su empleo al Tribunal Supremo Electoral” (artículo 64 [62]). Ley de Partidos). Incluidos en la nueva ley aprobada en febrero de 2009 denominada Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.
El Salvador	Los estatutos de los partidos suelen incluir un apartado que regula lo relacionado con su patrimonio.
Guatemala	La ley obliga a contener dentro de los estatutos de los partidos políticos, un órgano colegiado de fiscalización y un tribunal de disciplina.
Honduras	N/A.

Cuaderno de Capel 57

México	Por mandato del COFIPE, cada partido político debe tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes anuales y de campaña. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine (COFIPE, Art. 49.5.).
Nicaragua	Formalmente todos tienen sus regulaciones al respecto en sus estatutos, y en las Juntas Directivas está la figura del Fiscal.
Panamá	Todos los partidos tienen un contador público autorizado y han designado a una persona para que actúe como enlace ante el Tribunal en todo lo concerniente al subsidio.
Paraguay	El control de los gastos en que incurrieren los candidatos y movimientos internos en sus campañas electorales, así como el origen de los fondos corresponde a los Tribunales Electorales Partidarios. A tal efecto, deberán éstos presentar un balance de los mismos dentro de los treinta días posteriores a los comicios respectivos. Sin embargo, el Tribunal de Justicia Electoral se encuentra facultado a exigir en cualquier momento a los administradores de campaña, la presentación de todas las informaciones referentes al manejo de los fondos electorales.
Perú	La Ley de Partidos Políticos dispone que todos los partidos cuenten con un órgano encargado de la contabilidad y finanzas partidarias llamado Tesorería. Además este órgano es responsable de las obligaciones que en materia contable establece dicha norma.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

República Dominicana	<p>En un anteproyecto de ley se consignan las siguientes obligaciones para los partidos políticos:</p> <p>Crear un sistema contable de acuerdo con los principios legalmente aceptados, en el que se reflejen los movimientos de ingresos y egresos.</p> <p>Llevar un registro de contribuyentes, el cual contendrá los nombres y apellidos de los contribuyentes, así como la cédula de identidad y electoral, la dirección y el monto de la contribución.</p> <p>Designar un tesorero o secretario de finanzas, encargado de administrar los fondos públicos y privados que reciben.</p> <p>Presentar cada seis meses un informe de ingresos y gastos ante la Junta Central Electoral.</p> <p>Es responsabilidad de la Junta Central Electoral realizar auditorías externas a los partidos y agrupaciones políticas que a su juicio deban ser auditados.</p>
Uruguay	NO
Venezuela	<p>Cada candidato u organización con fines políticos designará a la persona responsable de los recursos financieros, notificando su designación al Consejo Nacional Electoral por órgano de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, con quince (15) días de antelación al inicio de la campaña electoral.</p>

Régimen de sanciones

Decíamos inicialmente que las sanciones y las penas deberán estar debidamente establecidas, como lo exige el principio de legalidad, en todo Estado de Derecho. El punto a discutir no sería el de las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos penales, cuyo juzgamiento por regla general es competencia de la justicia común. Hablamos entonces de la responsabilidad civil y administrativa que corresponde establecer a la autoridad (electoral) encargada de aplicar las normas de esta materia.

En otro sentido, y de conformidad con el mismo principio, 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, debido a la forma en que está integrada, es al mismo tiempo juez y parte (El Salvador, por ejemplo).

Entre las sanciones aplicables en los sistemas electorales de la región podemos enumerar las siguientes categorías: sanciones pecuniarias, sanciones administrativas y sanciones penales.

Entre las sanciones pecuniarias encontramos:

- a) Suspensión de financiamientos futuros: Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay.
- b) Retención de financiamiento futuro: México, Panamá, Costa Rica (5% del monto a que tuvieren derecho).
- c) Multas: Venezuela, Perú, Paraguay, Panamá, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Colombia¹⁹, Argentina y México.
- d) Multa agravada: México (en casos de reincidencia).

Entre las sanciones administrativas encontramos:

- a) Suspensión y pérdida de derechos políticos: Argentina, Ecuador, Honduras y Nicaragua.
- b) Pérdida del cargo electivo: Ecuador, Nicaragua y Colombia.
- c) Suspensión de registro y/o interdicción a participar en elecciones a los partidos políticos: Bolivia y Brasil.
- d) Cancelación del registro del partido político: México, Nicaragua, Paraguay y Colombia.

19 Además de la multa se pierde el financiamiento de la correspondiente elección. Ley 130 del 94, Art. 8.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

Entre las sanciones penales observamos:

- a) La prisión, como la más común, con sus variantes de tiempo según la gravedad del ilícito, el cual por regla general se encuentra regulado en la legislación penal: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, con la excepción de Paraguay que la contempla dentro de la legislación electoral (artículo 321 del C.E)
- b) La prisión agravada para el delito electoral según el Art. 258 Ley Orgánica del Sufragio en Venezuela; las penas de prisión no excarcelables en virtud del artículo 314 del Código Electoral de Paraguay; y México, que regula en el Título XXIV del Código Penal la prisión de 1 a 9 años, sin el beneficio de la libertad provisional, para los delitos de ciertos funcionarios.

El panorama anterior nos muestra que el sistema punitivo en nuestras legislaciones, transita por los pasillos del derecho tradicional, cuando establece las sanciones a las *faltas* cometidas por los partidos, los candidatos y/o los donantes. Es más, cuando se trata de *delitos*, los refiere al derecho común con toda la connotación que ello significa.

Para confirmar lo anterior, basta observar que las sanciones de carácter pecuniario o económico, son las más frecuentes y se derivan de errores, faltas e incumplimientos de los partidos en el manejo de sus fondos, en la justificación de algunos gastos o ingresos, por la demora en la presentación de sus informes, etc. Las hay leves como la imposición de multas que en Panamá se consigna así: “Las sanciones por razón del incumplimiento de la obligación de los partidos de registrar el origen de los fondos, son de una multa de entre cien a mil balboas, y para los candidatos la multa oscila entre cincuenta y quinientos balboas”. Esta sanción es prácticamente simbólica.

También las hay graves, que pueden llevar al partido a perder todo o un buen porcentaje del financiamiento del siguiente ejercicio. En Argentina, si los partidos o candidatos en conjunto traspasan las prohibiciones y los límites en términos de gastos de campaña o recibieran donaciones prohibidas, serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de *uno a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una a dos elecciones*. Y la más grave de todas las que se le puede aplicar a una organización política, es la extinción de su personería jurídica, como lo consigna la legislación paraguaya: “Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: h) la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros”, artículo 78 del Código Electoral.

En cuanto a las sanciones penales ya vimos que se refieren a la pérdida de la libertad para los infractores, variando los períodos del castigo según la gravedad del delito.

Argentina, entre otras naciones, también contempla un tipo de pena bastante *sui generis*, como es la pérdida de los derechos para elegir y ser electo, durante períodos que van de los seis meses a los diez años, para las personas físicas (o naturales) que hayan efectuado contribuciones violando la ley, así como los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en tal conducta ilegal; la misma sanción es aplicable al tesorero y el presidente de un partido, si se hubieren depositado fondos en cuentas diferentes a las registradas durante la campaña.

Finalmente, existe una sanción no muy extendida y sumamente drástica. Se trata de la pérdida del cargo de elección popular al que se accedió, al violentar una prohibición en materia de financiamiento. En muy pocos sistemas se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos

electos a quienes 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, tal es el caso de Colombia.

Como hemos visto, la casuística anterior nos revela los atavismos legales con los cuales se ha legislado en nuestra materia. Quizás habría que buscar en las reformas por venir, una concepción más acorde con lo que dice De Cabo de la Vega: “No cabe duda, por tanto, de que el sentido de estas sanciones es distinto del de las sanciones administrativas o penales habituales, cuya función es hacer tan gravoso en sus consecuencias el acto que se pretende evitar que se logre su realización. De nuevo se manifiesta aquí la estrecha vinculación de todo derecho electoral con la política. El sentido de las sanciones electorales es, fundamentalmente, político”,²⁰ puesto que, finalmente, un incumplimiento flagrante y sistemático de las normas que regulan los ilícitos electorales, llevaría más allá de la simple sanción al infractor, a un castigo para el sistema mediante una conducta abstencionista de parte del electorado.

5. Organización de actividades 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.

20 De Cabo de la Vega, Antonio. *El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación*. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Estudios Doctrinales Num.152, México 1994.

Hacer valer este principio en sociedades donde el poder se ha ejercido de manera autoritaria, dictatorial y sin ningún respeto a los pueblos soberanos, 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, de modificar sus conductas o de sancionar sus malas prácticas.

Ese concepto de *accountability*, que tanta connotación tiene en las culturas anglosajonas, y que se traduce como una aspiración democrática por medio de la cual los funcionarios electos (o nombrados) deberán rendir cuentas a sus electores o usuarios de los servicios públicos que administran, es poco conocido y por ende impracticable en nuestros países.

En Norteamérica como en el resto de democracias representativas desarrolladas, este principio es sagrado. Todas las legislaciones hacen énfasis en el mismo. Según Jacques Girard, de Elecciones Canadá, el sistema electoral se caracteriza por:

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 (Girard 152, 1996)²¹.

21 Memoria de la Tercera Conferencia Trilateral Anual sobre Sistemas Electorales. Canadá, Estados Unidos y México. Organizada por IFES. Washington D.C. 8-10 de Mayo 1996. Pág.152.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

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 horas²².

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

22 Ulloa, Félix. El Dinero y la Democracia. Un caso de estudio. Libros en Red, Colección Insumisos Latinoamericanos. Primera Edición en español. Marca registrada de Amertown International S.A 2004. www.librosenred.com.

origen de los fondos, en el principio de rendición de cuentas por parte de los candidatos, comités y partidos.

Este principio es acompañado generalmente por otro de igual categoría y valor como es el *principio de publicidad*, que consiste en poner a disposición del público la información financiera (ingresos y egresos) reportada periódicamente por los partidos y los candidatos. Se le conoce en inglés como *disclosure* y en nuestros sistemas lo encontramos más asociado al tema de la transparencia.

Más allá de las experiencias angloamericanas y de las aspiraciones democráticas de nuestros pueblos, se deben organizar de mejor manera las medidas orientadas para mejorar la rendición de cuentas de los partidos políticos y de los candidatos. Porque como dicen en su introducción los coordinadores del reciente libro *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*: “La problemática del tema gira entonces alrededor de una interrogante central: ¿cómo evitar el dinero proveniente de fuentes espurias en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, y a la vez, cómo garantizar una adecuada distribución de recursos entre partidos políticos? Sin duda una adecuada legislación sería el recurso institucional por excelencia, si fuera acompañada de una cultura de cumplimiento de la ley. Así los reportes periódicos que se exigen a los partidos y candidatos nos darían un reflejo permanente de buenas prácticas. Pero ni existe esa cultura, pues como vimos en la parte de las sanciones, la mayor parte de ellas recaen sobre el incumplimiento de estos requisitos mínimos, ni tenemos la legislación apropiada, puesto que como reportan los coordinadores del mencionado libro, existen enormes vacíos legales, imprecisión legislativa y falta de claridad en muchos casos.

Pero también se impone un cambio de rumbo en este desafío. No se trata sólo de pensar en soluciones punitivas que en todo caso tendrían efectos correctivos e inmediatos, si dieran buenos

resultados. Se requiere además atacar el problema desde la raíz, y la raíz está en nuestra cultura misma. Por ello, una política de educación cívica orientada a promover los valores y prácticas democráticas y la creación una nueva cultura de respeto y cumplimiento de la ley, sería una solución a largo plazo. Y si se acompaña de incentivos morales y materiales, para quienes voluntariamente cumplen con sus obligaciones y son respetuosos de la ley, no habrá que esperar mucho tiempo para ver resultados positivos.

6. Transformaciones o reformas para impulsar el mejoramiento de la transparencia

Como decíamos anteriormente, la rendición de cuentas va acompañada de la transparencia. Si estamos mal en el tema de la rendición de cuentas, no podemos esperar un mejor escenario en este terreno. Cuales serían entonces las transformaciones o reformas a impulsar para mejorarla.

En el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales conocido por sus siglas en inglés como NDI, se ha trabajado bastante en este sentido. Producto de ello son varios instrumentos y herramientas elaboradas a partir de profundas reflexiones sobre el tema, pero más que todo valorando las prácticas y conductas de los principales actores. Así, con Transparencia Colombia y la autoría de Delia Ferreira Rubio, se elaboró un documento llamado “Nueve claves de transparencia y apertura informativa para partidos políticos”²³.

También con Transparencia Colombia, el NDI trabajó una herramienta bastante práctica denominada *Cuentas Claras*; este aplicativo se ha implementado con bastante éxito y las

23 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 594. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma de México. México, primera edición: 20 de junio de 2011. ISBN 978-607-02-2355-6.

autoridades electorales reportan que hasta el 30 de noviembre de este año, 65.864 candidatos, enviaron su informe. Sin dudas el éxito de este programa se debe a que: “La Resolución 1044 (del 25 de Agosto de este año) emitida por el CNE, obligaba a los candidatos, a las gobernaciones, a las alcaldías de ciudades capitales y a los promotores del voto en blanco, a presentar sus cuentas. La sanción contempla multas cuyo valor no será inferior a nueve millones ni superior a 98, de conformidad con la gravedad, eximente y atenuante de la infracción cometida”, explicó Joaquín José Vives, presidente del CNE. Uno de los atractivos de la herramienta es que permite al público ser parte de esa auditoría ciudadana inmediatamente: “La aplicación ha sido excelente, porque permitió que los ciudadanos vieran en tiempo real la rendición de los informes a través de la web por parte de las propias campañas”, explica Alberto Martínez Blanco, director del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas del CNE”²⁴.

Ya con anterioridad Erica Breth y Julian Quibell habían creado “*El triángulo de las mejores prácticas de los partidos eficaces*”, cuya masiva difusión se ha realizado con éxito en más de sesenta países alrededor del mundo.

En ambos documentos se destaca la necesidad de fortalecer la muy debilitada confianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos, enfatizando en los beneficios que trae a los partidos el ejercicio de una política de transparencia constante y consistente.

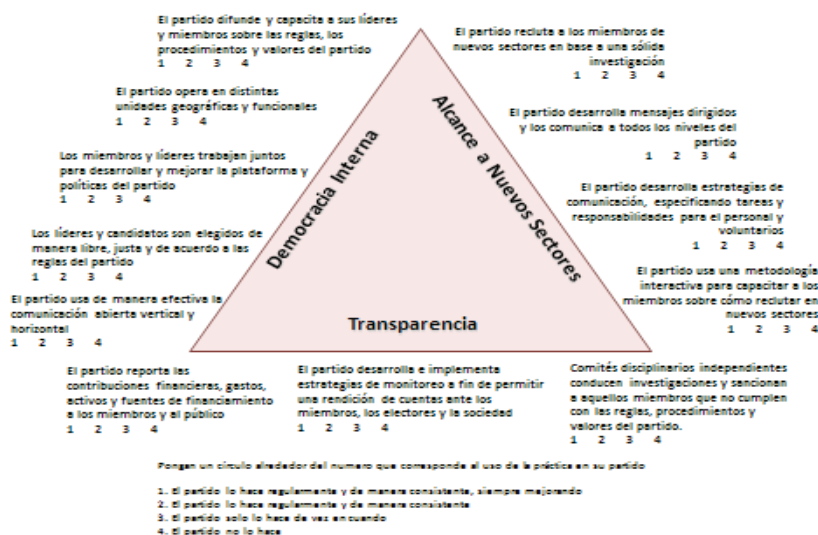
En las “Nueve claves” decimos: “Los partidos pueden dar el primer paso en ese camino sin esperar más reclamos ni cuestionamientos desde la ciudadanía. Pero la restauración de los puentes de la representación sólo podrá consolidarse en un trabajo con la sociedad, que permita reconstruir los acuerdos éticos fundamentales que hacen a una cultura política

24 Semana.com. Domingo, 04 de diciembre de 2011. <http://www.semana.com/politica/elecciones-quienes-tienen-cuentas-claras/168404-3.aspx>

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

democrática, plural y participativa. Sólo cuando se haya reconstruido ese clima social, la transparencia será un activo diferenciador, una ventaja competitiva para los partidos y un imperativo de la forma de hacer política”²⁵.

Insistiendo en los beneficios desde el Triángulo se afirma: “La transparencia permite a los partidos actuar según sus valores, mejorando la calidad de los líderes y miembros del partido que creen y actúan de conformidad con dichos valores y misiones. La transparencia ayuda a combatir la corrupción, aclarando las reglas y ofreciendo mecanismos disciplinarios para sancionar el comportamiento no ético o corrupto. La transparencia mejora la confianza pública y la percepción de los partidos. Al aumentar la transparencia, los partidos pueden recibir más votos y dirigir sus fondos hacia actividades partidarias, y no para pagar multas ni para enriquecimiento personal”²⁶.



25 “Nueve claves. Por la recuperación de su papel en la construcción de la democracia del siglo XXI”. NDI, Calle 69 A # 4-88 Oficina 401 Teléfono: (57) 1 2490093. Fax: (57) 1 3254025. Bogotá D.C. ndicolumbia@ndi.org.

26 “Triángulo de las Buenas Prácticas”. NDI, Semáforos Enitel Villa Fontana, 1 c. al Este, 1 c. al Norte, Edificio OPUS II Primer piso. Tel: (505) 2278-0448, Managua, Nicaragua. www.ndi-nicaragua.org.

En cuanto a las “Nueve claves” considero que es oportuno al menos enunciarlas por la visión integral que dan sobre la transparencia.

1. **Implemente mecanismos que garanticen apertura informativa e integridad.** Un partido político que tome la decisión de trabajar en un marco de transparencia debe tener en cuenta que apertura informativa e integridad son el eje de la transparencia en los partidos políticos y dos caras de una misma moneda.
2. **Rinda cuentas: quien ejerce el poder y toma decisiones en representación de otros está obligado a hacerlo.** La rendición de cuentas es uno de los pilares que sostiene cualquier relación de representación, sea ésta privada o pública.
3. **Trascienda la normatividad jurídica y trabaje con la ciudadanía por una nueva cultura política.** Es menester, además, un verdadero compromiso de los actores políticos y de la ciudadanía toda en la construcción de nuevos consensos básicos y nuevos modos de hacer política. Sin ese compromiso podremos seguir adelante con los experimentos de ingeniería legal y constitucional, pero no lograremos un verdadero cambio del perfil de las prácticas políticas.
4. **Instale en el partido –autoridades, funcionarios y candidatos– una cultura de transparencia, apertura y control.** La construcción de una verdadera cultura de transparencia en la vida interna partidaria exige una actitud constante de ejemplo por parte de la cúpula dirigente que muestre coherencia entre el discurso y la acción. En ocasiones, las organizaciones instrumentan reglas y estándares de transparencia pero los relegan a los espacios burocráticos, dejando espacio para las viejas prácticas de ocultamiento y secreto, generándose así señales contradictorias que terminan minando la posibilidad de “normalizar” una cultura de transparencia.

- 5. Aplique principios y buenas prácticas de orden, racionalidad y transparencia en el manejo de los recursos económicos.** La transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos facilita el control y genera incentivos para el correcto manejo de los fondos. Esto es importante porque, en ocasiones, las posibilidades de los partidos de ejercer control sobre las finanzas propias y de las campañas de sus candidatos son limitadas.
- 6. Implemente principios de circulación de información y transparencia en todos los mecanismos de decisión partidaria.** Es importante también que los procesos de gestión y toma de decisión del partido sean transparentes, faciliten la participación y deliberación de las autoridades correspondientes y se divulguen adecuadamente entre los miembros. Para conseguir esta circulación de información es menester superar algunas costumbres o tradiciones en la acción partidaria que fomentan el secreto y la opacidad como condición de acumulación de poder interno y control de las estructuras partidarias.
- 7. Cree sus propios órganos y mecanismos de control, fiscalización y sanción.** El control de los partidos se desarrolla en dos ámbitos: el externo, correspondiente a los órganos estatales encargados de la aplicación de las leyes de partidos y de las que regulan los procesos electorales; el interno, a cargo de órganos que forman parte de la propia estructura partidaria. Los principales hallazgos de dichos órganos deben ser conocidos por la ciudadanía.
- 8. Disponga en medios modernos información pública veraz, completa, oportuna, accesible y relevante.** Hoy, las nuevas tecnologías han permitido superar aquellos procesos burocráticos o por lo menos los deja para el acceso a información muy específica. Apertura informativa significa hoy la utilización de internet, que permite un acceso gratuito o muy barato, generalizado –aún en contextos de brecha

digital–, sencillo y permanente. Internet ha permitido saltar las barreras procesales en materia de acceso a la información y ha favorecido la accesibilidad de la información.

- 9. Comprométase de manera real y efectiva con la coherencia entre el discurso de transparencia y la acción.** La consolidación de una cultura de la transparencia es consustancial con la idea de democratización de los partidos. La democracia interna partidaria es impensable en un contexto de secreto y opacidad en la gestión, de falta de circulación de la información, de ausencia de respeto por las reglas establecidas, etc. La democracia interna no se limita a la realización de elecciones periódicas de autoridades, implica deliberación, debate y control de agenda y la única forma de hacer efectivas estas actividades es a través de la circulación de la información.

7. Conclusiones

Como sabemos, la equidad es una forma correctiva de la justicia (justicia distributiva según John Rawls), porque al tener la ley carácter general se hace necesario adaptar el mandato normativo a las circunstancias concretas del caso específico. Así lo justo y lo equitativo son lo mismo, sostiene Aristóteles, quien además afirma: “La naturaleza misma de la equidad es la rectificación de la ley cuando se muestra insuficiente por su carácter universal”.

Uno de los preconceptos de este XV Curso, sostiene que: “El concepto de equidad no corresponde necesariamente a lo que es equitativo...”, con lo cual estamos de acuerdo, porque donde todos los contendientes tienen que ser iguales o se deben asegurar iguales resultados, se anula la esencia misma de la competencia.

- 1) De tal suerte que una primera y gran conclusión, es que *las garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política* constituyen un conjunto de esfuerzos orientados a crear condiciones de competitividad en base a la igualdad de oportunidades, con reglas claras y estándares iguales para los contendientes, sin que la posibilidad de un financiamiento público, privado o mixto inequitativo o sin regulaciones, permita ventajas de un contendiente sobre otro.

En ese línea de pensamiento, la limitación de los aportes privados, la asignación de fondos públicos según el grado de representatividad de las fuerzas políticas, la prohibición de políticas estatales con fines clientelares, entre otras, sean las garantías del blindaje de un sistema electoral democrático y transparente. Y a la vez de que garantizan la equidad en la contienda, evitan los riesgos de caer en una plutocracia, cada vez más inminentes.

- 2) Observamos una tendencia dominante de otorgarle a los Organismos y Autoridades Electorales la función de control y aplicación de las normas relativas al financiamiento político. También se observa una marcada orientación a involucrar a las entidades contralores y fiscalías electorales, como coadyuvantes de los órganos electorales. Ignorando en varios casos a las organizaciones de la sociedad civil (incluyendo a los medios de comunicación) no obstante la destacada y profesional función que la mayoría de ellas ha desempeñado de los procesos electorales, tanto en la observación como en la auditoría de los mismos.

Una mayor y sistemática incorporación de las ONG que forman el *Acuerdo de Lima* sería una forma adecuada de corregir este vacío. El ejemplo de Colombia donde ONG nacionales con asistencia técnica internacional y el apoyo institucional de las autoridades electorales, lograron la sinergia suficiente para que una herramienta que en otros

países no solo habría sido ignorada sino también atacada por partidos y políticos opacos, demuestra palmariamente que cuando los actores principales y secundarios del proceso electoral, deciden trabajar por darle a sus electores un sistema justo, libre y transparente, es posible encontrar los mecanismos apropiados y los consensos necesarios para hacerlos funcionar.

- 3) En un listado no taxativo de las deficiencias identificadas en esta materia en los países examinados, podríamos enumerar las siguientes:
 - a) Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.
 - b) Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.
 - c) Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.
 - d) La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.
 - e) El régimen de sanciones aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.
 - f) No existen estímulos que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
 - g) Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG especializadas.
- 4) En cuanto al Istmo centroamericano, comprobamos que se encuentra en un estadio relativamente avanzado de integración, que sin alcanzar aun los niveles deseados

después de la firma del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, sí contiene una infraestructura institucional suficientemente capaz de formular y aplicar políticas públicas que conlleven a la implementación de medidas supranacionales. Lo hemos visto en materia de migración, seguridad pública, aranceles, medioambiente y últimamente en materia de lucha contra la corrupción.

La Declaración de Guatemala firmada en el marco de la 12ava. Conferencia Internacional Anticorrupción que se celebró en Guatemala el 15 de noviembre de 2006, contempla compromisos para mostrar resultados reales en la lucha contra la corrupción para el 2010 (plazo vencido) en la región centroamericana. Fue suscrita por los Jefes de Estado de los países miembros del SICA.

Este importante instrumento consigna en su numeral 12: *“Promover la adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político”*. Y demanda de “las instancias de transparencia y anticorrupción de los Estados, en coordinación con la SG-SICA, que monitoreen la implementación de los compromisos asumidos en esta Declaración”.

Es decir, más allá de las legislaciones nacionales, se ha creado un marco jurídico-político institucional que abre nuevas avenidas para el fortalecimiento de los órganos de control encargados de aplicar las normas en aquellos casos en los cuales se transgredan reglas y principios que regulan el régimen de financiamiento político.

Este avance sustantivo, deberá acompañarse de mecanismos procesales que le impongan acción a la idea. He ahí una tarea propia de las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos que abogan por la equidad y transparencia financiera en los procesos electorales.

La lucha por la vigencia en el derecho interno de cada Estado, es el desafío inmediato a fin de construir los mecanismos de funcionamiento efectivo, para que esta declaración no quede, como muchas otras, entre la colección de piezas de literatura política y de buenas intenciones.

- 5) El sistema interamericano en la Carta Democrática establece en su Artículo 5: “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”. Y en la resolución AG/RES. 2195, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA celebrada el 6 de junio de 2006, consigna: “Resolución 3. Alentar la transparencia en el manejo de los recursos de los partidos políticos, la lucha contra la corrupción y el tráfico de influencias, y la promoción de igualdad de oportunidades entre los militantes de los partidos políticos”.

Es decir que no hay ninguna duda del derecho congénito de los partidos al financiamiento en cualquiera o en todas sus formas, pero bajo una normativa regulatoria que garantice la equidad en la contienda electoral para que todos los actores gocen de igualdad de oportunidades al momento de competir.

- 6) Una de las formas más inequitativas que se presenta generalmente en todos los torneos electorales, es el uso de los programas, recursos y bienes del Estado por parte de los candidatos a la reelección o de los partidos gobernantes. Esta inequidad que sin duda otorga ventajas enormes a los candidatos y partidos gobernantes, se puede corregir y de hecho hay un buen ejemplo en México que vale la pena relatar.

De cara a las elecciones de julio de 2006, en México se integró el 23 de noviembre de 2005, con 12 académicos

y expertos en temas electorales y de política social, un organismo llamado Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales. Esta iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, buscaba evitar el uso electoral de los programas sociales. El Alto Consejo presentó 10 recomendaciones para evitar que los programas sociales fueran utilizados con fines proselitistas en el proceso electoral federal 2006 en beneficio de cualquier partido político.

También exhortó al Gobierno Federal a cumplir con: (i) Las reglas de neutralidad emitidas por el IFE para que todos los servidores públicos de este país, empezando por el Presidente de la República, se abstuvieran de realizar campañas publicitarias o promoción de programas de obra pública o de desarrollo social a cambio de la promesa del voto; ii) Leyes, Acuerdos y Decretos del gobierno federal que blindan y transparentan los recursos de los programas sociales; (iii) Los procedimientos de procuración de justicia penal electoral de manera expedita, contribuyendo con esto a una efectiva cultura de la legalidad y de la denuncia

Sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales el Alto Consejo se concentró en 8 programas seleccionados con base en un conjunto de criterios objetivos. Así, se seleccionaron los siguientes programas federales: Oportunidades, Tu Casa, Hábitat, IMSS-Oportunidades, Seguro Popular, Procampo, Apoyos Directos a la Comercialización y el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.

Estos programas fueron analizados a partir de seis ejes temáticos: (i) Selección de beneficiarios y criterios de elegibilidad; (ii) Cumplimiento de compromisos y corresponsabilidad, (iii) Coordinación interinstitucional, (iv) Entrega de beneficios, (v) Mecanismos de control y participación social, y (vi) Transparencia y acceso a la información pública.

El éxito de la iniciativa se debió en buena parte al compromiso gubernamental a través de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, de participar en dicho programa aceptando con carácter vinculante las recomendaciones del Alto Consejo. Esta buena experiencia está por repetirse de cara a las elecciones del próximo año 2012, con la buena noticia que en esta ocasión además del PNUD también participará Transparencia Mexicana.

- 7) Para terminar quiero concluir coincidiendo con el postulado de los organizadores del Curso cuando afirman que: “es evidente que la equidad, refiriéndose a un contexto en el cual deben de existir iguales oportunidades para todos, no busca la maximización de los derechos para las categorías vulnerabilizadas sino la garantía de estándares mínimos para que todos los contendientes participen siguiendo las mismas reglas en un contexto que, retomando una expresión anglosajona definimos ‘*leveled playing field*’” la cual podemos traducir libremente como una *cancha de juego nivelada*.

8. Epílogo

Hace más de una década América Latina decidió romper con una filosofía política y económica que llevaba el sello del Consenso de Washington y comenzó a elegir gobernantes alejados de dicha doctrina. Por haberse realizado mediante las formas democráticas, dentro de la institucionalidad de los Estados y siguiendo los causes electorales, a esta transición se comenzó a llamar la primavera democrática de América Latina.

Los resultados son medibles y nos los relata el último informe de Latinobarómetro así: “En esta primera década del siglo, América Latina experimenta por primera vez en su historia, un crecimiento económico sostenido por seis años

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

consecutivos con todos los países en democracia. Seis años no es un período largo de tiempo, pero es mucho más de lo que nadie tiene recuerdo. Por primera vez se acumula, se sostiene, se prevé, se planifica, se estabiliza el empleo, en otras palabra se ve un horizonte más allá del ‘mañana’”.

Pero las buenas noticias en la economía no corresponden a la frustración con la política, con los políticos, con los partidos políticos. Una ciudadanía más educada, mejor alimentada y con expectativas mayores está atenta y participe de los grandes eventos políticos y electorales. Y no está satisfecha. El mismo informe recoge ese sentimiento: “Al no sentirse los ciudadanos representados por el sistema de partidos se produce una dispersión en muchos casos mucho más allá de lo razonable, de los grupos que intentan representar, que lejos de ser un síntoma de anarquía, es un síntoma de demanda democrática y de cambios por la vía de las reformas y no de la revolución”.

Por tanto, la pelota está en la cancha de los políticos, ellos tienen los medios, los recursos para cambiar de rumbo. Los pueblos tienen la paciencia y la sabiduría para saber cuándo actuar. Parafraseando a Mario Soares²⁷, para terminar, digo que no podemos saludar la primavera árabe si la nuestra se puede marchitar porque los políticos no actuaron correctamente y en el momento oportuno... *que es hoy*.

Managua, 5 de Diciembre 2011

27 Mario Soares. Manifiesto CAMBIO DE RUMBO. Diario El PAIS, España 25 de Noviembre de 2011.