

LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UN ASUNTO DE CONCIENCIA CRÍTICA

Luis Alberto CORDERO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El caso de Costa Rica*. III. *El financiamiento público*. IV. *El financiamiento público indirecto*. V. *Control y fiscalización*. VI. *El financiamiento privado*. VII. *Propuestas de reforma: contribuciones al debate regional*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El tema del financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos está tomando una marcada relevancia en la agenda política latinoamericana. Luego del (r)establecimiento de la democracia en la región, los procesos electorales y sus principales actores —los partidos políticos— tanto como su desempeño en el gobierno, son hoy objeto de severas críticas cuando se analizan sus aciertos y desaciertos.

La política en América Latina se ha vuelto una actividad cada vez más costosa, sobre todo por el incremento de los gastos de las campañas electorales, cuyos costos se *disparan* por el uso de medios electrónicos de comunicación y organización, y la contratación de asesores extranjeros de *marketing* político. Por otra parte, la dinámica y naturaleza del sistema democrático demanda que los partidos políticos cumplan con funciones permanentes y no sólo electorales, lo cual genera un aumento en su necesidad de recursos.

Mientras la sociedad civil demanda que los partidos políticos se mantengan alejados del dinero de los grupos de interés y exige una drástica

* Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en Costa Rica.

Conferencia magistral dictada en sesión plenaria del Congreso.

disminución del gasto en los procesos electorales, la realidad contrastante es otra y refleja un incremento progresivo. Ante la mayor necesidad de recursos, los partidos políticos recurren con más frecuencia al financiamiento privado para hacer frente a sus tareas.

En América Latina, en general, el financiamiento privado ha sido y sigue siendo la fuente principal de cobertura de los gastos electorales. Es en este ámbito, precisamente, donde son más posibles y frecuentes los casos de corrupción y es aquí adonde es más difícil introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización (Navas, 1997). En consecuencia, se han creado los portillos para el financiamiento ilegal, la influencia predominante de grupos de interés, y la injerencia de dinero del narcotráfico en las estructuras de partido y de gobierno (Zovatto, 1997).

Por esta razón, y desde décadas pasadas, los países latinoamericanos empezaron a introducir en sus ordenamientos jurídicos una subvención pública para ayudar a los partidos a hacer frente a sus gastos electorales. Esta provisión de fondos tuvo como objetivo, básicamente:

- a. Aliviar la carga financiera de los partidos políticos y enfatizar su independencia frente a los grupos de interés;
- b. Asegurar una mayor equidad en la competencia electoral entre las diferentes fuerzas contendientes;
- c. Disminuir la influencia de grupos de interés en los órganos del Estado, para asegurar que sus decisiones reflejen siempre el interés común y no el particular, y para evitar la penetración de dinero ilegal.

No obstante, el financiamiento público debe establecerse en estricto apego al *principio de neutralidad* de los fondos públicos (White, 1997). Esto 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. El principio de neutralidad se refiere a la forma como se distribuyen los recursos públicos entre los diversos actores electorales, de manera que no haya 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 a negar el acceso de nuevos actores al sistema político.

Concomitantemente, en muchos países se promulgó legislación para regular las contribuciones privadas y se introdujeron disposiciones para po-

der ejercer mayor control público sobre el uso de los recursos por parte de los partidos políticos (Zovatto, 1997).

A pesar de los avances significativos logrados en la región, tenemos una agenda aún inconclusa, y se está muy lejos de contar con sistemas adecuados de financiamiento de partidos políticos en todos los países, y con mecanismos eficientes y eficaces de control y fiscalización. Las experiencias de algunas naciones que muestran adelantos mayores en este sentido pueden constituir un buen punto de referencia para otras con rezagos notables.

En esta ponencia se destacan temas centrales en el ámbito del financiamiento y fiscalización de campañas electorales y partidos políticos. Se hace especial relación al caso de Costa Rica, cuya experiencia puede resultar útil para el análisis regional del tema. Por último, se presentan sugerencias sobre posibles reformas normativas y se exponen los resultados del estudio comparativo que sobre el tema de “Financiación Política en América Latina” ha realizado el IIDH/CAPEL, facilitado por la ayuda financiera de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Al analizar el tema del financiamiento y fiscalización de partidos políticos y campañas electorales no puede olvidarse que este es un problema complejo y difícil.

El avance en los mecanismos de fiscalización no es mayor debido a que la adopción de las normas legales relacionadas está en manos de los propios actores: los partidos políticos a través de sus legisladores. Por lo tanto, deseamos hacer énfasis en que la transparencia en el uso de los recursos de los partidos políticos sólo podrá lograrse partiendo del diseño de un sistema sencillo, efectivo, realista pero de aplicación estricta, menos prohibitivo y más fiscalizador (las prohibiciones no han sido efectivas en ningún lugar del mundo), y asegurando un ejercicio de conciencia crítica así como la participación de la sociedad civil en la fiscalización del uso de dichos recursos.

II. EL CASO DE COSTA RICA

A partir de 1956 se fue definiendo en Costa Rica un sistema mixto de financiamiento de las actividades electorales de los partidos políticos, tanto privado como público, que se concreta en formas directas e indirectas. En realidad, en América Latina, prevalecen los sistemas mixtos de financiamiento, debido a que en diecisiete países de la región se ga-

rantiza legalmente el financiamiento público mientras no se prohíbe el financiamiento privado (Navas, 1998).

El énfasis que ha puesto la sociedad costarricense ha sido sobre el financiamiento público de las campañas electorales, que se consagra constitucionalmente, así como sucede en la mayoría de los países de la región latinoamericana.¹ En 1996 se aprobó una reforma electoral importante en la cual se tratan, por primera vez, el tema del financiamiento de las actividades permanentes de los partidos políticos,² y la regulación de las contribuciones privadas tanto a los partidos como a las campañas electorales.

El establecimiento de un sistema neutral y equitativo de financiamiento público ha sido una de las debilidades de la democracia costarricense. La contribución estatal a las campañas electorales ha presentado, desde sus inicios, un problema de acceso a las fuerzas emergentes y a los partidos minoritarios; por lo tanto, el sistema ha sido sesgado hacia la consolidación del *status quo* y las tendencias bipolares del electorado costarricense (White, 1997, 164). Los partidos políticos mayoritarios, a través de su representación en la Asamblea Legislativa, han diseñado mecanismos que les han permitido abusar del sistema público de financiamiento, asegurándose un acceso privilegiado a la contribución estatal. Lo anterior lo han hecho a través del establecimiento de altas barreras de acceso y de mecanismos de distribución que les benefician.

La justicia constitucional ha jugado un papel fundamental en terminar con dichos abusos y ha sentado las bases y los principios sobre los que debe descansar el sistema de financiamiento público. De esta forma, 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.

A lo largo de cuatro décadas, en el ordenamiento jurídico se han ido incorporando regulaciones legales y reglamentarias en el artículo 96 de la Constitución Política; en el título X del Código Electoral y en el Reglamento sobre el Pago de los Gastos a los Partidos Políticos emitido por

1 Solamente siete países de la región contemplan el financiamiento de las actividades permanentes de los partidos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay (véase el *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997).

2 El cual se complementó con una reforma constitucional que reconoce el papel de los partidos políticos dentro de la dinámica permanente del sistema democrático de gobierno.

el Tribunal Supremo de Elecciones y otro reglamento del mismo título promulgado por la Contraloría General de la República (White, 1997).

La producción de normas que regulan esta materia es desproporcionada en relación con la creciente necesidad de recursos que tienen los partidos para hacerle frente a campañas electorales cada vez más costosas. Los partidos políticos recurren más al financiamiento privado para cubrir sus requerimientos de recursos y, al hacerlo, ponen en peligro los principios que sustentan la democracia representativa, tales como el de la igualdad ante la ley, el de pluralismo democrático y el derecho de asociación política consagrado constitucionalmente y en la mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Este derecho, según la resolución 980-91 de la Sala Constitucional de Costa Rica, *debe ser ejercido en condiciones de igualdad y sin discriminación*.

Un aspecto especialmente positivo del caso costarricense es el sistema de control y fiscalización de los recursos de las campañas, basado en un marco institucional de controles cruzados y en la disposición constitucional que obliga a los partidos a rendir cuentas ante el organismo electoral como requisito para poder acceder a la contribución estatal. En la mayoría de los países de la región³ el control está a cargo de los organismos electorales, que están compuestos, usualmente, por representantes de los partidos políticos y que no necesariamente tienen el conocimiento, la experiencia y los recursos materiales y humanos para acometer labores de fiscalización y control. Por ello son de mucha importancia las experiencias de Costa Rica y Nicaragua, donde las labores específicas de auditoría las ejecuta la Contraloría (de cuentas) de la República.

III. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Mediante una reforma constitucional, en 1956 se introdujo en el artículo 96 la contribución estatal a los gastos que efectúan los partidos en cada periodo de propaganda electoral. En aquel momento, se estimó que tal aportación sería del 0.5% del Presupuesto General de Gastos Ordinarios correspondientes al año anterior al que se celebraban los comicios. El requisito para lograr tal financiamiento se fijó en obtener el 10% del total

3 Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (véase el *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997).

de los votos válidos emitidos a nivel nacional o, para los partidos que sólo participaran a escala provincial, el mismo porcentaje de votos válidos emitidos en la o las respectivas provincias en que se encontraba inscrito.

Este sistema ha ido evolucionando de acuerdo con las transformaciones del sistema político. En 1971 se aumentó el monto de la contribución estatal del 0.5% al 2% del promedio de los presupuestos públicos correspondientes a los tres años anteriores al de la elección. En la reforma de 1996 se modificó el parámetro de medición adoptándose uno —supuestamente más objetivo— equivalente al 0.19% del Producto Interno Bruto del año anterior a la celebración de la elección. Esto con el fin de reducir el monto que se estaba destinando a las campañas electorales.

En 1972 se redujeron los requisitos de acceso al financiamiento público, del 10% al 5% del total de los votos emitidos. El anterior parámetro de acceso se constituyó en barrera de entrada para las fuerzas emergentes y para los partidos de izquierda. Al disminuirlo, los partidos minoritarios lograron obtener un mayor acceso a la contribución estatal en las elecciones posteriores inmediatas, pasando de 0% a más del 2% del total del monto estatal (Fernández, 1996). En 1996 se redujo ese requisito al 4% del total de los votos emitidos.

En 1971 se estableció también la financiación previa, concepto que implica un adelanto o crédito sobre el monto a que tiene derecho la fuerza política en cuestión como pago de sus gastos electorales, el cual se calculaba sobre la base de la votación recibida por el partido en la elección anterior. En 1988 se creó un mecanismo para distribuir la contribución adelantada, que terminó convirtiéndose en un flujo permanente de recursos para los partidos políticos mayoritarios, colocándolos en clara ventaja con respecto a fuerzas emergentes y partidos minoritarios.

Tanto el financiamiento previo calculado sobre la base de los resultados de las últimas elecciones, como el giro permanente de dichos fondos, fueron declaradas prácticas inconstitucionales por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuyas resoluciones han delimitado los principios que deben regir el sistema de financiamiento público: el pluralismo y la igualdad. Este organismo judicial ha declarado que:

En efecto, financiar a los partidos con base en su pasado electoral... equivale a *fossilizar* 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 núm. 980-91, p. 28) (el énfasis es del autor).

1. *Los límites*

No existen límites al gasto de las campañas electorales o al de los partidos políticos en Costa Rica; lo que existe es un límite a la contribución estatal que se fija mediante un parámetro objetivo, que en la actualidad es un porcentaje del 0.19% del Producto Interno Bruto. A nivel latinoamericano, solamente existen límites en Brasil, Colombia, México, Uruguay y Venezuela.⁴

2. *El tipo de financiamiento*

Hasta la reforma de 1996, se financiaron solamente las actividades electorales de los partidos políticos, en los procesos para elegir a los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Concretamente, se financiaban las actividades de organización, dirección, censo y propaganda.⁵ Con respecto a la propaganda se establecieron límites de tiempo y espacio que pueden ser utilizados por los partidos en los medios de comunicación colectiva. Si los partidos sobrepasan esos límites, tales gastos no serán reconocidos.

En la reforma de 1996 se incluyó el financiamiento público de algunas actividades permanentes, tales como capacitación y organización política, quedando en manos de cada partido fijar los porcentajes de la ayuda estatal que dedicará a estos rubros. Se excluyen entonces las elecciones municipales y algunos procesos internos de los partidos políticos tales como asambleas distritales, convenciones abiertas, o asambleas de frentes.

El haber establecido inicialmente un sistema de financiamiento solamente de campañas electorales generales, enfatizó una tendencia hacia el

4 Véanse los trabajos de: De la Calle, 1997; Njaim, 1997; Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997; Jardim, 1997 y Rial, 1997.

5 Por labores de organización se entienden las actividades necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos. Se pueden incluir los gastos de inscripción del partido, la integración y funcionamiento de comités, asambleas y convenciones, la instalación de clubes, la celebración de reuniones, y los programas de preparación y capacitación de delegados fiscales y miembros de juntas electorales. Por actividades de dirección se entienden aquellas de programación, coordinación y ejecución de las actividades de los partidos políticos, incluida la gestión financiera. Las actividades de censo se refieren a la confección del registro de ciudadanos sufragantes y de los simpatizantes de cada partido. La propaganda se delimita en: exposiciones, discursos, conferencias de prensa y anuncios por radio y televisión, carteles, banderas, banderines, panfletos, volantes e insignias.

electoralismo en los partidos políticos, que se organizaban frente a un proceso electoral para luego volver a desaparecer, quedando solamente las fracciones parlamentarias o la labor del gobierno de turno como única expresión de los partidos en los periodos interelectorales.

La ausencia de discusión sobre el tema del financiamiento permanente de los partidos políticos estaba íntimamente relacionada con el concepto que de ellos tiene la sociedad costarricense y que provee el ordenamiento jurídico. En Costa Rica no fue sino hasta la reforma constitucional de 1996, que se reconoció la institucionalidad propia de los partidos políticos y su papel como actores permanentes dentro del sistema político. Anteriormente, lo que reconocía el texto constitucional era *el derecho ciudadano de agruparse en partidos políticos para intervenir en la política nacional*. En países como México y Argentina se reconoce constitucionalmente el papel y las funciones permanentes de los partidos políticos dentro de la dinámica del sistema político; en consecuencia se han diseñado modelos de financiamiento público para las actividades permanentes de los mismos.

El tratamiento jurídico que se ha dado a los partidos políticos en Costa Rica se corresponde con la tendencia latinoamericana. En la región, el desarrollo histórico constitucional evidencia una evolución en la actitud hacia los partidos políticos. Así como sucedió en Europa, en un momento inicial se presentó una oposición hacia el reconocimiento del papel de los partidos políticos. En realidad el concepto tenía una connotación un tanto negativa (White, 1997). En una etapa posterior, se reconoció el derecho de asociación y de reunión de los ciudadanos.

En la evolución reciente del derecho constitucional se puede notar el desarrollo de un marco definido que reconoce la actividad partidaria como componente fundamental de la democracia y, por lo tanto, promueve una asistencia directa por parte del Estado a la labor de los partidos (Zovatto, 1997, 9).

3. La modalidad para el giro de los fondos

El mecanismo que se utiliza para girar los fondos de la contribución estatal es bastante complicado y presenta algunos inconvenientes. El Estado emite bonos para el financiamiento previo de las campañas. Los partidos políticos deben colocar estos bonos, descontándolos en el sistema financiero o colocándolos entre sus simpatizantes, por dinero en efectivo, a tasas de descuento a veces del 50%. Lo anterior, de acuerdo con su

perspectiva de éxito electoral y el reconocimiento ulterior de los gastos hechos en la campaña (véase el estudio de Cerdas, 1997). Estos bonos además devengan intereses, lo cual hace más onerosa la contribución estatal de lo que inicialmente se considera. De acuerdo con datos del Tribunal Supremo de Elecciones para las elecciones de 1994, los inversionistas que adquirieron bonos de la llamada “deuda política” obtuvieron una ganancia, por concepto de descuento de los mismos, por un monto de 303,000,000 de colones, sea alrededor de 2,000,000 de dólares,⁶ equivalentes al 15% del total de la contribución estatal a la campaña política (White, 1997).

Esta forma de girar los fondos se ha convertido en un negocio lucrativo para muchos, con lo cual se da una transferencia de ingresos económicos hacia un grupo muy reducido de personas. Además, presenta otros problemas que pueden llegar a invalidar la razón misma del financiamiento público. En primer lugar, se deslegitima en cierta forma el principio de independencia que fundamentó el financiamiento estatal de las campañas electorales, debido a que los partidos pueden adquirir compromisos con quienes compran bonos. En segundo lugar, pone en desventaja a partidos emergentes o minoritarios que no cuentan entre sus simpatizantes con grupos de poder económico (White, 1997).

IV. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO

En Costa Rica también existen formas de financiamiento público indirecto, algunas de las cuales pasan inadvertidas para los ciudadanos y los estudiosos. El financiamiento a las actividades parlamentarias de los partidos políticos, la propaganda de las instituciones de gobierno en un año electoral y el uso de las llamadas “partidas específicas” por los legisladores del partido oficialista, se contemplan como modalidades indirectas de financiamiento público.

No se incluyen espacios gratuitos en la radio y televisión públicas. Es posible el uso de instalaciones estatales, como escuelas, para la realización de actividades de los partidos. Otro beneficio indirecto es la exoneración de impuestos sobre los bonos de contribución del Estado y sus intereses, lo cual facilita su colocación.

6 Según el tipo de cambio al 1o. de marzo de 1994.

Quizá la forma más encubierta de financiamiento político-electoral se da a través del sistema de “partidas específicas”, que son asignaciones específicas del presupuesto nacional que se utilizan para realizar obras de infraestructura o para cubrir otras necesidades en los territorios electorales, que se reparten los diputados del partido mayoritario, usualmente el oficialista, que es el que controla los presupuestos públicos. Estos recursos, se entregan por los legisladores oficialistas a sus respectivas comunidades a nombre propio y del partido de gobierno, no en representación de la Asamblea Legislativa o del Estado mismo. En este sentido, los partidos políticos en el gobierno hacen política electoral de tipo clientelista-paternalista, a costa de los presupuestos públicos (White, 1997).

La conciencia sobre la inconveniencia de esta práctica ha llevado a los legisladores a tramitar, muy recientemente, una reforma legal para que las partidas específicas sean administradas directamente por los municipios, y para que todas las comunidades tengan acceso a sus beneficios, independientemente de su preferencia electoral.

V. CONTROL Y FISCALIZACIÓN

En Costa Rica, de acuerdo con el marco jurídico-constitucional, existe un sistema de controles cruzados basado en mecanismos de control externo *ex post* y otros de fiscalización interna, todos contemplados dentro de un marco normativo que otorga responsabilidades institucionales específicas en los procesos de administración de los recursos por parte de los partidos políticos. Sin embargo, la fiscalización realmente no es parte de un marco regulatorio bien concebido. Las formas de control existentes en el país no son efectivas, porque en los libros y otros documentos contables no se refleja la realidad del financiamiento de los partidos políticos (White, 1997).

No obstante, el sistema de control ha resultado ser más efectivo para fiscalizar el uso de los recursos públicos, ya que está establecido constitucionalmente que los partidos deben comprobar sus gastos frente al Tribunal Supremo de Elecciones, para poder recibir la contribución estatal.

En el control externo intervienen la Contraloría General de la República, en su calidad de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, y el Tribunal Supremo de Elecciones. Los partidos políticos con derecho a recibir el pago de sus gastos elec-

torales deben presentar ante el Tribunal Supremo de Elecciones, en los treinta días posteriores a la declaratoria de elección de diputados, sus respectivas cuentas expresadas en sus libros de contabilidad tanto como la liquidación de sus gastos certificada por un contador público autorizado. Deben acompañar además, sus libros, justificantes, comprobantes y otros documentos pertinentes. La Contraloría puede suspender el pago de la contribución estatal a los partidos que incumplieran con estas disposiciones.

El Tribunal Supremo de Elecciones remite toda la documentación a la Contraloría General de la República, quien realiza la labor de fiscal *a posteriori*, revisando la liquidación de los gastos de los partidos para determinar cuales montos se reconocerán. Para tal fin realiza: a) la aprobación o desaprobación de los comprobantes y justificantes, b) revisa los gastos de caja chica, c) lleva el control de los bienes fungibles que adquieran los partidos políticos, d) revisa la relación de gastos. Una vez cumplido este trámite, se emite un informe al Tribunal Supremo de Elecciones, quien comunica a la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda el detalle de los montos que corresponden a cada partido, como contribución del Estado.

VI. EL FINANCIAMIENTO PRIVADO

En Costa Rica la aportación estatal a los partidos políticos no sustituye al privado. Éste está permitido y regulado constitucional y legalmente. El artículo 96 de la carta fundamental establece que las contribuciones privadas a los partidos están *reguladas* por ley y sometidas al principio de publicidad. No se establece la obligación de los partidos políticos de publicar sus listas de contribuyentes en un medio de comunicación, sino que éstas se entregan al Tribunal Supremo de Elecciones, que mantiene un registro que es de consulta pública.

Por otro lado, en Costa Rica recientemente se estableció una limitación a los montos de las contribuciones privadas, tanto de personas físicas como jurídicas nacionales. Las donaciones, contribuciones o cualquier tipo de aportación, en dinero o en especie, se harán hasta por un monto máximo anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que se establezca en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, vigente al momento de la contribución. Se permite la acumulación de donaciones, contribuciones o aportaciones, durante un

periodo presidencial. Para las elecciones de 1998, la contribución máxima sería de 32,600 colones⁷ (Cerdas, 1997, 11).

1. *Prohibiciones*

Se prohíben expresamente las donaciones anónimas y las donaciones a nombre de otras personas, así como las donaciones, contribuciones, préstamos o aportaciones, en dinero o en especie, de personas físicas o jurídicas extranjeras, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales. La única excepción a esta prohibición son las donaciones destinadas específicamente a actividades de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos. Con ello se permitió salvaguardar las actividades y contribuciones que las fundaciones alemanas adscritas a los partidos políticos realizan en América Latina. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Elecciones opinó que esta excepción se constituía en un “portillo peligroso” para la entrada de dinero de dudosa procedencia.

En las elecciones de 1998 se aplicó por primera vez el control de las aportaciones privadas, y la tendencia observada hizo notar que se dieron menos donaciones y que hubo más colocación de bonos de la *deuda política* sobre el derecho eventual de los partidos a la contribución estatal (Cerdas, 1997, 12).

2. *Publicidad y fiscalización*

La nueva legislación en esta materia establece una serie de requisitos que deben cumplir los partidos que permiten el control del financiamiento privado. Con respecto a las donaciones y aportaciones permitidas de personas físicas y jurídicas extranjeras, se ha establecido que los partidos deben llevar un registro de las aportaciones autorizadas, donde se consignen los montos recibidos. Si se trata de contribuciones en dinero o en especie, se debe especificar el nombre, calidades y número de identificación de los contribuyentes, señalando que tal contribución se dedicará específicamente a labores de capacitación, formación o investigación;

⁷ De acuerdo con cálculos de Cerdas (1997), el salario mínimo mensual de 45,000 colones se multiplica por cuarenta y cinco veces para obtener el monto de un año, cuyo resultado se multiplicaría por los cuatro años del periodo presidencial para obtener un total aproximado de 8,100,000 de colones.

asimismo, están obligados a llevar un registro contable y su archivo de comprobantes. Para estas contribuciones, al solicitársele al Tribunal Supremo de Elecciones la autorización correspondiente, éste determina si el rubro al que se dirige la donación se puede catalogar dentro de los conceptos permitidos, sin perjuicio de poder verificar su destino posteriormente (Cerdas, 1997).

En relación con las contribuciones nacionales de personas físicas o jurídicas, los partidos deben llevar un registro individual en forma cronológica de las aportaciones recibidas, con nombres y números de cédula de los contribuyentes. Cada trimestre, los tesoreros de los partidos están obligados a informar al TSE sobre las contribuciones recibidas. A partir de la convocatoria a elecciones, los informes se deben presentar mensualmente. 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 (Cerdas, 1997).

Con respecto a los documentos de informes de los partidos, se establece que éstos son públicos y de obligatoria exhibición a las personas que deseen consultarlos. No se estipula la obligación de publicación especial de los mismos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones o de la Contraloría General de la República. La publicidad de los informes está abierta, aunque no se contempla su publicación.

VII. PROPUESTAS DE REFORMA: CONTRIBUCIONES AL DEBATE REGIONAL

1. *Orientaciones generales*

El estudio de la experiencia costarricense en relación con los otros países de la región latinoamericana nos revela que los problemas son comunes y las interrogantes están vigentes en toda la geografía continental. Consideramos que las sociedades de América, unas más que otras, deben responder a las siguientes cuestiones:

1. ¿Cuánto está dispuesta la sociedad a pagar por el mantenimiento de su sistema político?
2. ¿Cómo controlar la influencia de los grupos de interés sobre los órganos de decisión del Estado?
3. ¿Cómo evitar la injerencia de dinero de dudosa procedencia en el escenario político?

4. ¿Cómo asegurar regímenes electorales competitivos y, por lo tanto, cómo nivelar las posibilidades de las diferentes fuerzas políticas de canalizar su mensaje al electorado?

5. ¿Cómo distribuir el financiamiento público de forma que sea lo más neutral posible?

6. ¿Qué papel quiere darle la sociedad a los partidos políticos: como simples asociaciones para fines electorales, o como asociaciones con una función permanente dentro del sistema político? En consecuencia, ¿se deben financiar públicamente sólo las campañas electorales; sólo las actividades permanentes, o ambas?

Toda propuesta de reforma y la respuesta a las anteriores interrogantes debe considerar alcanzar los siguientes objetivos:

a) Reducción de la influencia del dinero en las campañas electorales y en la política en general, mediante la disminución de su impacto, a través de medidas tales como acortar el tiempo de las campañas, fijar límites a los gastos y regular las contribuciones privadas.

b) Definición de un buen destino al dinero utilizado en la vida democrática invirtiéndolo en actividades que fortalezcan la cultura política y la promoción de los valores fundamentales, en lugar de despilfarrarlo en propaganda excesiva o en campañas negativas.

c) Disminución o erradicación de los niveles de tráfico de influencias y corrupción, cuando esto sea evidentemente posible.

d) Fortalecimiento de la transparencia y la publicidad del origen y el uso de los recursos por parte de los partidos.

e) Promoción de sistemas político-electorales competitivos y equitativos (véanse los estudios de Zovatto, 1997, y Navas, 1997).

Para la consecución de estos objetivos debe tenerse en cuenta que es importante e impostergable impulsar una reforma legal e institucional a nivel regional, sin ignorar la particularidad cultural y sistémica en cada país; también debe promoverse un cambio en las actitudes, los valores y el comportamiento de la clase política. Esto último, sin embargo, sólo se producirá frente a una actitud cada vez más crítica de la sociedad civil o no estatal.

El norte de esta reforma debe ser el construir una nueva convergencia entre ética y política (Zovatto, 1997), una revalorización de lo político y la política, para lo cual es fundamental lograr una mayor y mejor transparencia en el origen de los ingresos y la administración de los recursos

por parte de los partidos, con el fin de empezar a atacar el problema de la corrupción política desde sus raíces.

Este tema encierra una gran complejidad. Sobre todo presenta un desfase entre lo deseable y lo real o factible. Es altamente improbable, por más estrictos que sean los mecanismos de control, comprobar la procedencia ilegal de algunos ingresos de los partidos, si es que éstos llegan a ser contabilizados en su totalidad. Este aspecto es especialmente difícil debido a la tendencia personalista de la política en el Continente Americano, que resalta la figura del candidato por encima de la del partido. El financiamiento privado muy frecuentemente se dirige al candidato a través de sus más cercanos colaboradores, sin que las estructuras formales de partido se enteren siquiera de su existencia.

Las transacciones entre donante y beneficiario tienen carácter muy privado y hasta secreto (Zovatto, 1997, 50 y Navas, 1997), lo cual se agrava debido a la ineficacia de los mecanismos de control y a la escasa prohibición de las contribuciones anónimas en el derecho electoral latinoamericano. En este campo, Costa Rica ha dado un salto importante al prohibir las donaciones anónimas y las realizadas a nombre de terceras personas, de conformidad con la reforma electoral de 1996.

Es difícil también controlar el desvío de recursos públicos hacia los partidos o candidatos, cuando existen formas encubiertas de hacerlo. El caso venezolano es ejemplificante. Los presupuestos del sector central y descentralizado han sido históricamente una fuente permanente de financiamiento ilegal de partidos, candidatos y dirigentes partidistas.⁸

Un instrumento para burlar los controles pueden ser las contribuciones que se otorgan a las fundaciones constituidas por partidos políticos, ya sean de fuente nacional, o las aportaciones provenientes de las fundaciones europeas afiliadas a partidos políticos afines, por cuanto no es fácil evitar que estos recursos se canalicen en forma encubierta hacia los partidos o los candidatos.

No existen soluciones perfectas, y por lo tanto no se puede partir de modelos abstractos ni ideales, sino del análisis riguroso de los elementos fácticos y la particularidad de cada sistema político y su relación con el entorno. Es de suma relevancia diseñar sistemas diáfanos y sencillos, pero de aplicación general y estricta, con fuertes sanciones en caso de su

8 Para un análisis del sistema venezolano de financiamiento de partidos políticos, véase el trabajo de Njaim, 1997.

violación. La experiencia internacional demuestra que los sistemas intrincados y prohibitivos no son efectivos, ya que siempre existen vías alternativas para burlar los controles. La existencia de normas complejas de regulación no garantiza la erradicación de la “desviación patológica” del financiamiento y sus consecuencias negativas para el sistema democrático.

El desafío futuro más importante es precisamente el tratamiento integral del tema. Se debe asegurar la existencia de un marco legal efectivo y la participación activa —con una actitud sensible y vigilante— de organizaciones de la sociedad civil. Los medios de comunicación masiva —con una objetividad absoluta— también tienen una responsabilidad y una tarea. La vigilancia cívica debe extenderse a dar seguimiento a los ingresos y gastos de los partidos, así como a los procedimientos y beneficiarios de concesiones de obras y servicios del Estado.

En realidad las alternativas en este campo no son múltiples. Se puede pensar en dos posiciones extremas que no resultan muy convenientes, y en un sistema intermedio que tienda un puente entre posturas y así evite los efectos negativos de los extremos. Por un lado está la adopción de un sistema de financiamiento exclusivamente privado. Sus consecuencias serían nefastas para garantizar el principio de independencia de los órganos del Estado, así como para la libre expresión de fuerzas, posiciones y planteamientos dentro de un sistema democrático competitivo.

Tal situación sería sumamente lesiva para la democracia, porque, como lo plantea Giovanni Sartori “es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) la que genera democracia” (Zovatto, 1997).

La problemática del financiamiento privado se debe analizar desde dos ópticas. Por una parte es deseable que los partidos políticos tengan medios para autofinanciar sus actividades, ya sean electorales o permanentes, como las de formación de liderazgos, promoción de la cultura política e investigación especializada, las cuales reciben poca atención en el sistema vigente de financiamiento público. En esto debe incluirse la cobertura de sus gastos administrativos y de operación ordinaria. Por otro lado, es interés de la sociedad que los partidos políticos sean independientes del poder de los grandes grupos económicos o de interés, que pretenden influir sobre la formación de políticas públicas a través de su contribución a los partidos.

De tal forma, que mientras es deseable el objetivo de promover el autofinanciamiento partidario, también es imperativo diseñar un sistema que permita establecer la independencia de los partidos y los órganos de decisión política del Estado, a pesar de las contribuciones o donaciones privadas.

Por otro lado se encuentra el sistema de financiamiento exclusivamente público. El Estado provee el financiamiento tanto para campañas electorales como, idealmente, también para los gastos ordinarios de los partidos, prohibiendo el financiamiento privado. El Estado juega un papel importante para asegurar procesos electorales competitivos y transparentes que se reconozcan como legítimos por la sociedad. Sin embargo, este sistema sería muy oneroso para las sociedades americanas que tienen problemas tan serios de desarrollo aún por resolver, mientras que la exclusiva dependencia de los partidos frente a los fondos públicos puede ocasionar una excesiva burocratización de las estructuras partidarias y un distanciamiento de la sociedad civil.

A ello debemos agregar la imposibilidad de controlar violaciones a la prohibición de recibir contribuciones privadas. No obstante, recordemos que la realidad de algunos de nuestros países puede o debe conducirnos a la adopción de un sistema de este tipo, al resultar más conveniente en virtud de las características propias del sistema. Este es el caso de Colombia, donde se discute un proyecto del gobierno para instaurar un sistema de financiamiento exclusivamente público, dentro del cual sólo se permitan pequeñas donaciones privadas de ciudadanos, en efectivo o en especie, para procesos que no sean los presidenciales (De la Calle, 1997).

En el centro del espectro se encuentran los sistemas mixtos de financiamiento, tanto públicos como privados, que son los que prevalecen en América Latina. En algunos países se pone más énfasis en el financiamiento público, sin prohibir las aportaciones privadas. En México se adoptó una reforma que contempla un 90% de financiamiento público frente a un 10% de fuentes privadas; en Argentina, un proyecto del gobierno pretende conformar un sistema esencialmente público de financiamiento. Es importante señalar que en ambos países ya se financian públicamente no sólo las campañas electorales sino las actividades permanentes de los partidos políticos.

Esto nos lleva a contemplar otro punto importante de la reforma. En la mayoría de los países del continente se financian únicamente los gastos

electorales de los partidos. Esta tendencia ha influido determinadamente en la formación de la cultura del *electoralismo* que caracteriza a los partidos políticos: se reúnen en torno a un fin primordial que son los procesos electorales y suelen “desaparecer” de la escena hasta los siguientes comicios.

Es necesario adoptar un sistema que permita a los partidos cumplir a cabalidad con su función permanente dentro del sistema político, como asociaciones privadas que ejercen funciones de interés.

2. *Propuestas puntuales de reforma*

1. Existencia de un modelo mixto que contemple el financiamiento público de actividades permanentes y electorales y una regulación del financiamiento privado, basada en la publicidad de las donaciones, de forma que se asegure mayor transparencia. Es interesante considerar el sistema de *matching*, según el cual un porcentaje de la ayuda estatal se condicione a que los partidos obtengan recursos por sí mismos, especialmente donaciones pequeñas pero numerosas de sus partidarios (Zovatto, 1997, 41).

2. Establecimiento de un sistema de financiamiento público que garantice: a) el derecho de asociación política (consagrado en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos); b) el principio de independencia de los órganos del Estado; c) el principio de igualdad.

3. Definición de requisitos legales de acceso al financiamiento público (como ya existen en Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela) pero no tan elevados que terminen convirtiéndose en barreras de ingreso para nuevas fuerzas o partidos minoritarios, anulando la expresión del pluralismo necesario en todas las sociedades.

4. Disminución drástica de los gastos de campañas electorales. La tendencia en América Latina hoy es hacia la reducción de la duración de las campañas; el establecimiento de límites de gasto y hacia la disminución en los gastos de propaganda, sobre todo en los medios de comunicación electrónica (Zovatto, 1997, 42). Consideramos positiva la reducción de algunos rubros como la duración de las campañas y el recorte de los recursos que se dedican a propaganda (especialmente banderas, calcomanías, volantes, etcétera) para poner mayor énfasis en gastos que contribuyan al desarrollo institucional de los partidos.

5. Sin embargo, el recurso de imponer topes monetarios a los costos de las campañas encierra un riesgo debido a que estas erogaciones aumentan progresivamente, y al intentar limitarlas, podría restringirse la capacidad de los partidos políticos de realizar campañas acordes con las necesidades del momento. Es más efectivo reducir el porcentaje del gasto que se dirige a esos *disparadores* de los costos de las campañas, como es la publicidad pagada en los medios de comunicación electrónica.

6. Aseguramiento de condiciones equitativas en la contienda electoral, facilitando a los partidos políticos un acceso equivalente a todos los medios de comunicación masiva, de modo que se asegure un efecto neutral de los recursos públicos.

7. Limitación y amplia publicidad de las contribuciones individuales, estableciendo la obligación de los partidos o los entes contralores de sus finanzas, de publicar el origen y monto de todas las contribuciones. Aunque los límites pueden ser burlados eventualmente, la obligación de divulgar obliga a la transparencia y a la diversificación de las fuentes de financiamiento de los partidos. Además, permite el desarrollo de una actitud participativa y contralora de los ciudadanos, quienes tendrán herramientas para conocer y evaluar las intenciones de las fuerzas económicas detrás de cada partido (Zovatto, 1997, 44).

8. Prohibición expresa de las donaciones de personas jurídicas, las anónimas y las provenientes del extranjero.

9. Confirmación de los organismos electorales como los responsables naturales de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y la campañas electorales. Esto demanda que los organismos electorales sean dotados de los recursos humanos, materiales, financieros y legales necesarios. La experiencia costarricense de controles cruzados es un buen parámetro de referencia para el resto de la región. Como ya se había indicado, en este país existe un sistema integrado de control y fiscalización en el que participan el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República.

10. Comprobación efectiva de los gastos de los partidos políticos, como requisito ineludible para recibir el beneficio del financiamiento público. En esta materia también, el caso de Costa Rica sirve de referencia (Constitución Política, artículo 96).

11. Fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de supervisión. La reforma mexicana de 1996 constituye una buena guía en esta

materia: a) se convirtió la fiscalización de los partidos en una actividad permanente y no coyuntural; b) se reguló la obligación de los partidos de presentar informes sobre sus ingresos y también de sus gastos; y c) se estableció la obligación de los partidos de llevar verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros, con rigor técnico.

En Costa Rica también se adoptaron algunas medidas para mejorar el control externo sobre las finanzas de los partidos. En las elecciones de 1994, la Contraloría General de República realizó estudios *in situ* en las oficinas administrativas de los partidos mayoritarios, sobre sus registros contables, controles internos y documentos de respaldo, antes de la finalización de la campaña. En esa oportunidad, se encontraron debilidades y anomalías que debieron ser corregidas para obtener el financiamiento público.

a) Uniformidad de los sistemas contables de los partidos políticos, para asegurar una aplicación de las medidas de control y fiscalización, que incluya regularizar la periodicidad de presentación de informes y la realización de las auditorías.

b) Divulgación de las auditorías y de los informes de los partidos, preferentemente antes de las elecciones y no con posterioridad como se hace actualmente.

c) Mejoramiento estructural de los registros de contribuyentes.

d) Establecimiento de órganos internos de vigilancia, tales como los Consejos o Comités de Control Ético, que trabajen en coordinación con las auditorías internas de los partidos.

e) Colocación de mayores recursos para educación cívica y labores de formación y capacitación de cuadros dirigentes, con el fin de lograr un mayor nivel de desarrollo de la cultura política en la región propiciando un cambio en los valores y actitudes de la clase política.

f) Cumplimiento efectivo de la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas. En esta dirección es importante contar con legislación que permita dar seguimiento puntual a las variaciones en la situación patrimonial de los funcionarios de elección popular, mediante la presentación de declaraciones juradas de su patrimonio, auditadas por contador público certificado, al inicio de su postulación, una vez al año, y al dejar el cargo. Aunque muchos funcionarios han encontrado formas de encubrir sus bienes, registrándolos a nombre de terceros, de sociedades o, has-

ta de su cónyuge, medidas de este tipo previenen al funcionario de la actitud vigilante que está asumiendo la sociedad civil.

g) Fortalecimiento y desarrollo de los mecanismos regulatorios, así como de las destrezas y capacidades de los recursos humanos de los órganos de supervisión y fiscalización.

h) Revisión periódica del sistema de sanciones a la violación de los principios y procedimientos del financiamiento partidario. En este sentido, debe establecerse que los partidos y candidatos que reciban contribuciones en forma ilegal, que no reporten la totalidad de las contribuciones, o que no cumplan con las regulaciones existentes, serán sancionados y podrán perder el derecho que tengan al financiamiento público en una suma igual al doble o más de la suma recibida ilegalmente. De violar otras regulaciones, podrían ser sancionados con la pérdida de la totalidad de la contribución estatal, sin perjuicio de establecer responsabilidades civiles o penales contra los representantes del partido cuando el caso lo amerite.

La fiscalización del financiamiento de los partidos es una responsabilidad compartida entre los órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad no estatal. Sin embargo, el aumento en la conciencia crítica de la sociedad civil está llamada a ser el motor que genere reacciones y respuestas, que impriman indeleblemente la transparencia en el curso de una actividad, como la política, que nunca debió dejar de ser una tarea noble y digna. Termino citando al maestro Octavio Paz, porque nadie podría haberlo dicho mejor: “la democracia es una verdadera creación política, es decir, un conjunto de ideas, instituciones y prácticas que constituyen una invención colectiva. La democracia no es una superestructura, es una creación popular. Además, es la condición, el fundamento de la civilización moderna”.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, “El modelo de financiación de los partidos políticos en México”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.

- CERDAS, Rodolfo, “Financiamiento de partidos y campañas electorales en Costa Rica”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.
- CALLE, Humberto de la, “Análisis del caso de Colombia”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.
- ESPINAL, Rosario y JIMÉNEZ, Jacqueline, “El financiamiento de partidos políticos en la República Dominicana”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.
- FERNÁNDEZ, Óscar, “La financiación política en Costa Rica: los altibajos de una larga e interminable negociación”, en PODOME, Luis, *Sistemas electorales e procesos políticos comparados, a promessa de democracia da América Latina e Caribe*, OEA-Universidad de Brasilia, 1993.
- FIALLOS, Mariano, “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Nicaragua”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.
- HUNEEUS, Carlos, “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Chile”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.
- JARDIM, Torquato, “O Financiamiento dos Partidos Políticos no Brasil”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.
- MAYORGA, René Antonio, “El financiamiento de los partidos en Bolivia”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.

MOLINA CHOCANO, Guillermo y SUYAPA GUILLÉN, Maritza, “Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica, El caso de Honduras”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.

NAVAS CARBO, Xiomara, “La financiación electoral en América Latina. Subvenciones y gastos”, *Tratado de derecho electoral comparado latinoamericano*, editado por Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel, proyecto conjunto Universidad de Heidelberg-IIDH/CAPEL. Obra en prensa, próximamente publicada por el Fondo de Cultura Económica de México, el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral de México.

RIAL, Juan, “Financiación de partidos políticos en Uruguay”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.

SABSAY, Daniel, “Financiamiento de partidos y campañas electorales en Argentina”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.

TORRES-RIVAS, Edelberto y AGUILAR, Carla, “Financiación de partidos y campañas electorales. El caso guatemalteco”, *Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.

WHITE, Elaine, “El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica”, Ferreira Rubio, Delia (comp.), *Financiamiento de Partidos Políticos*, Argentina, Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, 1997.