

## **ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS HONDURAS**

*Guillermo Casco C.*

### **I. INTRODUCCION**

El financiamiento de las campañas y partidos políticos tiene un tratamiento de jerarquía constitucional que luego es desarrollado en la ley secundaria. Para el caso, el financiamiento público está reconocido en el artículo 49 de la Constitución de 1982, que textualmente dice: “El Estado contribuirá a financiar los gastos de los partidos políticos de conformidad con la Ley.” El concepto es totalmente nuevo impulsado por el propósito de fortalecer un sistema de partidos, ya que el país estaba saliendo de un largo período de gobiernos militares.

En la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, ya se encuentran los desarrollos del patrimonio, depósito de fondos, registros contables, presentación de informes (artículos del 33 al 38). Se contempla la introducción de implementos libres de impuestos en el artículo 64. El valor por voto válido y las formas y tiempos de entrega, así como lo relativo a los gastos de transporte se contemplan en los artículos 245 y 246. Como características destacadas de la normativa y que luego se traducen en debilidades prácticas, están las siguientes: a) No establece límites al financiamiento privado; b) No incluye el concepto de divulgación; c) No incluye un régimen de sanciones; d) No regula el financiamiento a los candidatos. En la práctica, se agrega, para aumentar las debilidades, la naturaleza de la integración del organismo electoral, que es por designación de los partidos políticos. Debe hacerse notar que este documento ha sido preparado en un ambiente de despertar reformista que está tomando cuerpo y mereciendo aceptación frente a un silencio de la misma sociedad civil, un desconocimiento del tema y una indiferencia que privaba hasta recientemente.

### **II. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO**

#### **Efectos de los regímenes de financiamiento**

##### *Condiciones de equidad y competencia entre los candidatos y los partidos*

Tradicionalmente los partidos políticos y los candidatos financiaron sus actividades permanentes y las de campaña con aportaciones de simpatizantes, militantes, aportaciones anónimas, rifas, donaciones y posiblemente hasta de inversores en política. Una vez electos los candidatos debieron cumplir sus promesas y sus compromisos, lo que perfiló una conducta en el desempeño del cargo. Este desempeño es el que ha preocupado al teórico político y lo ha motivado a buscar metodologías que liberen al funcionario de la compra y venta de influencias. Visualizaron estos teóricos que la forma nada clara de

recaudar fondos para financiar campañas políticas podía estar vinculada a la comisión de actos deshonestos en la administración pública, y que además era necesario introducir elementos de tratamiento equitativo en política; es así como en 1981 se introduce en la legislación hondureña un concepto totalmente nuevo: la deuda política, como aporte que la sociedad, por medio del Estado, debe dar para defender la democracia, fortalecer un sistema de partidos y evitar la corrupción. La Ley Electoral y de las organizaciones políticas (LEOP), aprobada en 1977 se reformó por la Constituyente en 1981, cuyos artículos 245 y 246 son los siguientes:

Artículo 245. “Con el objeto de garantizar la independencia de los partidos políticos legalmente inscritos que participen en las elecciones generales se crea la deuda política.”

Artículo 246. “El Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Tesorería General de la República, hará efectiva a los partidos políticos que participen en las elecciones generales, la suma de cinco Lempiras por cada voto válido que obtengan en las mismas. En ningún caso un partido político podrá recibir menos del treinta por ciento de la suma asignada al partido que obtenga el mayor número de sufragios.”

La financiación será previa a los gastos, de acuerdo a las reglas siguientes:

Los enteros anticipados se efectuarán a nombre de la directiva central de cada partido con derecho a la contribución del Estado, el día de convocatoria a elecciones, pero nunca serán superiores al sesenta por ciento de la cuota que le corresponde a cada partido conforme a lo establecido en este artículo. Para tal fin la contribución del Estado se calculará conforme al número de votos obtenidos por el partido o partidos en la última elección.

La fiscalización de los gastos realizados se hará de acuerdo a las normas establecidas en el Título II Capítulo III de la Ley.

Este concepto de la deuda política fue sin duda un concepto novedoso y nació con espíritu de proporcionalidad pero al mismo tiempo de equidad, cuando incluye la condición de que ningún partido podrá recibir menos del treinta por ciento de la suma asignada al partido que obtenga el mayor número de sufragios.

La LEOP de 1977 fue aprobada en un Gobierno de las Fuerzas Armadas de Honduras y la reforma de 1981, del veinte de abril, se produce en el período transitorio de la asamblea nacional constituyente. La Constitución que entra en vigencia el veinte de enero de mil novecientos ochenta y dos (1982), recogió este concepto y le dio tratamiento constitucional a los partidos políticos, como se lee en el artículo constitucional siguiente:

Artículo 47. “Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la Ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos.”

Además de esa reforma de 1981, la LEOP ha sido reformada en 1982, 1983, 1984, 1986, 1989, 1992, 1997, 1998 y 2001, y ha conservado los mismos contenidos sobre patrimonio de los partidos políticos, aportaciones prohibidas, criterios contables, fecha de entrega de aportaciones del Poder Ejecutivo; pero mantiene también una ausencia de un régimen de sanciones para los partidos o candidatos que violen esa normativa. A pesar de la importancia que le dieron los teóricos a la deuda política y el tratamiento constitucional que se le dio a la misma, la ciudadanía no visualizó la trascendencia del financiamiento público a los partidos políticos, lejos de eso lo ha desaprobado con sus críticas y no ha dejado escuchar, hasta recientemente, su voz sobre el peligro de la financiación privada oscura, ni ha exigido rendición de cuentas.

### *Consecuencias del tipo de financiamiento sobre el régimen de partidos*

A partir de 1970 la sociedad hondureña ha manifestado el deseo de cambio por medio de su apoyo a la organización de nuevos partidos políticos, pero conserva sus dos partidos de fines del siglo XIX y de principios del siglo XX, que son los que se han turnado con las Fuerzas Armadas en la conducción del Gobierno de la República. Sin embargo, la adopción del sistema proporcional en las elecciones de diputados y la introducción de la papeleta separada, ha dado diferentes integraciones del Congreso Nacional, de manera que en las elecciones del 2001, los nuevos partidos obtuvieron 12 (doce) diputados sobre un total de 128 (ciento veintiocho) y ninguno de los tradicionales alcanzó mayoría, con 61 (sesenta y uno) el Partido Nacional y con 55 (cincuenta y cinco) el Partido Liberal. Estos resultados expresan claramente que Honduras, hasta la fecha, es un país bipartidista con sus dos partidos históricos y a pesar de una relativa apertura para organizar partidos políticos, los nuevos partidos se mantienen en número de tres y a esta fecha no se perfila ninguna tercera fuerza entre los nuevos partidos con posibilidades de ganar las elecciones del 2005.

### *El financiamiento a los partidos políticos, la confianza de los ciudadanos y la economía*

A partir de 1980 se empezó a escuchar un nuevo discurso político que desagregaba la democracia en democracia política, democracia económica y democracia social; se defendió la tesis de que la estabilidad política daba espacios para buscar soluciones a la problemática económica y social. Los presentadores de este discurso fueron los mismos que introdujeron el concepto de la deuda política y, aún cuando las mejoras económicas no son recibidas por las mayorías, la estabilidad política sí se ha logrado y los índices de participación en las urnas son superiores al 60%, lo que significa confianza en el papel de los partidos en su contribución a la democracia. Hoy en día y desde fechas muy recientes sí se está percibiendo un ambiente de desilusión, particularmente por la falta de empleo, que de acuerdo con la opinión común es la democracia la que debe asegurarlo. No se ha perdido la confianza pero se advierte una disminución del entusiasmo porque la alternabilidad democrática no da empleo a 80,000 jóvenes que se incorporan anualmente a la población económicamente activa.

### *Cumplimiento de criterios para la distribución de recursos, prohibiciones y límites al financiamiento*

El financiamiento público directo es el que está más regulado en la Ley y hasta la fecha no se ha registrado ningún reclamo por incumplimiento a la normativa establecida; se han entregado los montos previstos en los tiempos correspondientes. Debe señalarse que hace falta claridad para asignar la cantidad correspondiente a un partido que participa por primera vez en un proceso electoral, pero los casos presentados se han resuelto en forma satisfactoria. En igualdad de situación se encuentran las candidaturas independientes que han sido reconocidas como formas de organización y participación política, ya que en las recientes reformas se les ha reconocido el derecho a la deuda política.

El financiamiento privado está regulado e incluye prohibiciones en cuanto a su procedencia, pero no en cuanto a límites en las cantidades que se pueden recibir en concepto de apoyo para realizar campañas políticas. Los artículos de la LEOP que hacen referencia al tema son del 33 al 38, contenidos en el título segundo, capítulo III: *Del Patrimonio de los Partidos Políticos*.

El contenido de esos artículos, se refiere al patrimonio de los partidos, es decir se deja por fuera totalmente la mención a los candidatos y no hay otro apartado en la LEOP que haga referencia a ingresos y egresos de candidatos; es decir no hay exigencias ni prohibiciones para éstos.

En general no se ha mostrado interés de parte de los actores ni del organismo contralor para el cumplimiento de estas normas.

### **Amenazas al sistema de financiamiento**

#### *Amenazas por la incomprensión de su trascendencia*

El financiamiento público directo, no ha gozado de todo el apoyo deseado y no han faltado voces que pidan su eliminación. Si bien se mantiene, ya se produjo una reforma en lo que se refiere al porcentaje que deben recibir los que menos reciben. Este porcentaje ahora es del 15% y tiene un agregado que significa una barrera. Parte del nuevo texto es el siguiente: “En ningún caso un partido político podrá recibir menos del quince por ciento (15%) de la suma asignada al partido que obtenga el mayor número de sufragios, salvo que dicho partido haya obtenido menos de 25.000 (veinticinco mil) sufragios . . .”.

En 1997 se aprobó una nueva forma de elección. Tradicionalmente el elector recibía una sola papeleta y con una sola marca quedaba expresada su preferencia electoral, de manera que con ese voto de partido se practicaban los escrutinios para presidente, diputados, corporaciones municipales y diputados al Parlamento Centroamericano. La reforma aprobada separó el voto primero y la papeleta después, de manera que el elector recibe tres papeletas y vota tres veces, lo que arroja diferentes resultados electorales en los diferentes niveles para un mismo partido. Esta reforma obligó a una nueva reforma del artículo 246 de la LEOP.

El financiamiento privado también está amenazado por aquellos que pretenden desnaturalizarlo comprando áreas de influencia o introduciendo elementos que generan corrupción. Esta es la peor amenaza, porque podría conducir a una propuesta que prohíba toda financiación privada, lo que obligaría a aumentar la financiación pública directa o indirecta, pero esto tampoco es constructivo, ya que un partido político o cualquier otra organización que aspire llegar al poder debe estar en contacto con la sociedad en diferentes aspectos y en forma especial en lo que a financiamiento se refiere, y si todo se financia desde el Estado, crearía una cultura de dependencia estatal dañina.

Las otras amenazas surgen por el incumplimiento de lo previsto en el Título II Capítulo III, ya que tales incumplimientos podrían alejar a los donantes de buena fe.

#### *Amenazas por aumento en los costos de la actividad política y electoral*

La tecnología moderna ha hecho sentir su cambio y su progreso en la evolución de los medios y quien en política no está en los medios está fuera del medio; el simpatizante mismo hace una jerarquización de partidos por la presencia en los medios de comunicación y particularmente la televisión. Aquel partido o candidato que logra los mejores tiempos y espacios en radio, televisión y en los periódicos es el que tiene las mejores posibilidades de obtener el triunfo electoral. Si las campañas son muy prolongadas en el tiempo, la presión económica es mayor y puede conducir a los candidatos a situaciones desesperantes. Esta es una de las razones por las que el Movimiento Cívico para la Democracia (MCD) está proponiendo limitar el tiempo de campaña. Adicionalmente se presenta un ingrediente que contribuye a hacer más clara y real la amenaza, como es la presencia de propietarios y directores de medios en la lista de los aspirantes y precandidatos. No es de extrañar que a este ritmo y en esta dirección pronto nos encontremos con más aspirantes en los niveles intermedios y cuyo origen de presentación y aceptación lo tienen en los medios de comunicación. En este terreno no existe legislación que conduzca a establecer limitaciones, lo único que cabe es la culturización democrática.

El aumento en los costos del transporte, del cual se hace mucho uso, es otra amenaza actual, aunque en gran medida está siendo sustituido por los medios de comunicación.

#### *La concentración de donantes y destinatarios*

No hay acceso a los registros de los partidos, pero la gran cantidad de actividades proselitistas desarrolladas por los partidos y dentro de ellos por algunos candidatos, despiertan muchas sospechas pero que no pasan de ser sospechas, de donantes que tienen sus preferencias o sus intereses y de candidatos que están dispuestos a recibir el aporte y cumplir algún compromiso. Un sector mismo de la población protesta por la presencia desbordada en los medios de determinados precandidatos que desempeñan cargos importantes, pero ya se hizo notar que la legislación se refiere a los registros que deben llevar y a las donaciones que pueden recibir los partidos, nótese (artículo 34 y 37 de la LEOP) que a los candidatos no se les menciona. Aquí se debe mencionar otra reforma

que está proponiendo el MCD: El control de aportaciones y de registros contables debe ser para partidos y candidatos.

### *Aportes provenientes de actividades ilegales*

Ya se han emitido leyes contra el lavado de activos, se ha creado el Consejo Nacional Anticorrupción y hay hechos comprobados de éxito en la lucha contra el narcotráfico, también se han presentado casos de personas con cargos de elección popular acusados de actividades ilícitas, pero esto es ya en el ejercicio y con las prerrogativas del cargo; además ni aquellos organismos ni los casos de escándalo a nivel de prensa han descubierto aportes previos a la elección. Lo que sí es totalmente cierto es que hay una gran preocupación que recientemente ha comenzado a tomar cuerpo, hay un ambiente de alerta general de parte de la sociedad civil que está siendo muy bien recibido por la sociedad política y su clase dirigente.

Se ha hecho notar que si bien existen vacíos en la ley, también hay provisiones, pero falta voluntad para hacerla cumplir. El esfuerzo que se ha iniciado en el seno de la sociedad hondureña con la constitución del MCD es sin duda esperanzador, pero no será suficiente; por eso se hace necesario reflexionar sobre la conveniencia de agrupar todos los esfuerzos nacionales y regionales para combatir la corrupción, apoyar el cumplimiento de la ley y combatir el financiamiento ilícito, lo que requerirá a la vez talento creativo, inteligencia, intercambio de ideas y evaluación continua de los avances.

### *Desvío de fondos públicos para fines electorales y clientelismo*

Un partido hecho gobierno parte sus aguas en varias vertientes y dos de éstas son cumplir compromisos de campaña y asegurar el triunfo para las nuevas elecciones. Si desea un nuevo triunfo debe asegurar sus cuadros de activistas de los cuales no todos tienen recursos propios para su sostenimiento, de ahí que generen actividades que absorban mucha mano de obra no calificada. Esto no es un desvío de fondos, pero como las obras se supervisan informalmente y no se exige calidad, terminan deteriorándose los trabajos y perdiéndose la inversión que aunque no va al fondo de bolsillos particulares, si va al fondo de un abismo porque se cae, al fondo de un río porque se lava o al fondo de una bodega de muebles rotos. A otros niveles también se da el clientelismo y con extensiones desde los órganos centrales de los partidos políticos provocando muchas veces hasta desconsideraciones entre dirigentes partidarios y la administración central del gobierno.

## **Cuantificación del financiamiento**

### *Costo de una elección*

Es literalmente imposible tener acceso a los registros de ingresos de los partidos políticos y de los candidatos. Las autoridades centrales no llevan registro de los gastos de todos sus candidatos, ni los candidatos llevan registro de todos sus gastos, de manera que no se puede calcular el costo privado de una elección. En la investigación realizada se perfilaron tres tendencias: a) Que el Organismo Electoral no tiene interés en conocer cuál

es el total de gastos privados de un partido en una elección, b) Algunos partidos no conciben poner su información financiera al alcance del conocimiento de la competencia política, c) Los donantes permiten que se les conozcan sus aportaciones en especie, pero no toleran que se conozcan sus otras aportaciones, porque algunos hasta navegan en varias aguas.

El costo público directo y exclusivo de las elecciones en el año 2001 fue de: L187.791.985,39 (ciento ochenta y siete millones, setecientos noventa y un mil, novecientos ochenta y cinco lempiras con treinta y nueve centavos); equivalente a: \$10 567 922.64 (diez millones, quinientos sesenta y siete mil, novecientos veinte y dos dólares americanos con doce centésimos)

Este es el costo público directo de elegir:

- ✓ Un presidente
- ✓ Tres designados a la presidencia
- ✓ 128 diputados al Congreso Nacional
- ✓ 298-alcaldes
- ✓ 298 vice-alcaldes
- ✓ 1850 regidores
- ✓ 20 diputados al Parlamento Centroamericano

En este total de L187.791.985,39 están incluidos los aportes públicos de deuda política que asciende a L31.371.651,60 y de transporte que asciende a L 19.600.000,00 para un gasto en el TNE directo de L136.820.333,7 equivalente a \$7.699.512,31.

No se incluyen otros costos de diversas agencias y organismos de cooperación que apoyan los programas de capacitación y parcialmente las misiones de observación. Tampoco se incluyen los costos de atenciones que ofrece el Poder Ejecutivo o el Legislativo.

#### *Conclusiones a partir de los datos y notas anteriores*

El costo exclusivo, directo y delimitado para el gobierno es relativamente bajo si se divide el costo directo entre 2 285,066 electores, que asistieron a las urnas. Tenemos un costo de L.82.18 (\$4.62) por elector. Algunos analistas tienen opinión diferente sobre este costo, porque sostienen debe incluirse un porcentaje del costo de la tarjeta de identidad, que es el documento con el cual se identifica al elector ante la mesa electoral. Su opinión la respaldan argumentando que si se concurriera a elecciones con un carné electoral que sirve solo para esos fines el costo sería diferente. Si se hace el otro cálculo, dividiendo el costo total, L.1200.000.000,00 entre 2.285.066 electores, tenemos L.525.14 (\$29.55). Indiscutiblemente la diferencia entre L82.18 que aporta el Estado y L.442.96 que aportan los partidos es muy significativa, la razón es de 5.39 a 1. Si no existiesen esas dudas sobre el origen del financiamiento, si hubiese cumplimiento de la ley, si no hubiese reservas para ofrecer información, quedaría muy destacada la contribución financiera de los partidos políticos a la democracia, y sería más comprensible la afirmación de que vivimos en una partidocracia.

De las diferentes actividades en las que se invierten los fondos de una campaña, está la publicidad, que absorbe cerca del 40% del total y queda en muy pocos prestadores de los servicios. La tendencia es concentrar más inversión en publicidad y menos en transporte para concentraciones, más en medios de comunicación que en contactos personales; esto introduce, sin duda, nuevas formas de hacer política.

Para ahondar más en el análisis del costo y luego conocer cuánto se invierte en un alcalde, un diputado y el presidente, es necesario construir una fórmula que incluya variables de tiempo, aparatos receptores, credibilidad en la democracia electoral, y elementos distractores. Análisis de este orden conducirían a los partidos políticos a buscar un buen posicionamiento frente a la sociedad no solo porque ocupan un buen lugar en la votación, sino por su aporte para el desarrollo democrático.

### **Importancia del tema en el país**

#### *Importancia para el Gobierno*

En septiembre del año 2001 los candidatos a la Presidencia de la República presentaron a la sociedad hondureña un compromiso de reformas políticas; así que una vez practicadas las elecciones e instalado el nuevo gobierno, el tema estaba incluido en la discusión y apoyo de parte del gobierno. Entre todos los temas, el del financiamiento merece su atención y ya ha dejado oír su voz sobre la duración de las campañas; entre más corta una campaña menos gasto, pero las reformas no se han concretado en una nueva Ley Electoral y casi estamos en campaña en el 2003 para unas elecciones que se practicarán en el 2005. Los diputados del Congreso Nacional han recogido con cierta simpatía algunas propuestas que tienen su origen en la sociedad civil, pero no se han manifestado en concreto. Los dirigentes políticos se han dedicado a buscar notoriedad retrasando la discusión de los temas o introduciendo propuestas, sin embargo se ha creado un ambiente de discusión sobre asuntos electorales, se escuchan pronunciamientos sobre elecciones, su administración, su costo, el organismo responsable de la conducción y así por el estilo; pero se deja sentir el vacío sobre el valor de la democracia.

#### *Importancia para la opinión pública*

El tema del financiamiento público, referido a la deuda política y al transporte, no es muy comprendido por la opinión pública y la mayoría de las veces es criticado. El financiamiento privado también es criticado por su falta de claridad y porque se cree que una parte deja de ser privado para convertirse en público cuando una aportación de hoy compra una exoneración de impuestos para mañana, una adjudicación directa sobre valorada o la asignación de un cargo donde se valoran importaciones y exportaciones. Se nota indiscutiblemente la falta de información, estudio y comprensión del tema; este es un vacío que debe llenarse para que a la vez se generen buenas ideas que luego se vean traducidas en propuestas.

#### *Cobertura periodística*



La prensa hace referencia al tema en forma coyuntural y sin profundidad. En este momento es excepcional la cobertura, porque como ya se mencionó antes, las reformas son parte de la agenda por compromiso de campaña, y el financiamiento ha merecido la atención. No se conoce de ninguna estrategia que busque alianzas con la prensa para impulsar reformas significativas en materia de financiamiento.

### **III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

#### **Aplicabilidad de la legislación sobre acceso a los medios**

##### *Cumplimiento de la normativa*

Referente a los medios, la legislación se limita a los períodos en los que se puede hacer campaña, prohibición del anonimato y de la motivación al abstencionismo, trato y contenido dentro de la moral. Es sorprendente la frecuencia con la que se ha violado lo relativo a los períodos de campaña, contenido en el artículo 64 de la LEOP y asimismo es sorprendente el número de veces que dicho artículo se ha reformado. En el quinto párrafo de dicho artículo se lee. “En ningún caso las campañas políticas publicitarias de carácter electoral podrán realizarse si no es, un año antes a la celebración de las elecciones generales”.

Los actores políticos sostienen que no está definido lo que debe entenderse por “campaña política publicitaria” y que la libertad de expresión está garantizada en la Constitución. No puede desconocerse que algunos periodistas ya están haciendo notar lo anticipado de la actividad política proselitista, que si bien no incluye programas sistemáticos en prensa, radio y televisión, sí incluye giras y pequeñas concentraciones debidamente publicitadas.

El anonimato no se presenta al nivel de los partidos políticos legalmente reconocidos, y se mantiene el respeto a la dignidad de las personas de los candidatos.

##### *Publicidad del gobierno en período de campaña electoral*

Tradicionalmente la inauguración de muchas de las obras públicas, se reserva para ese período cuando se está haciendo campaña electoral, transformando los actos formales de gobierno en eventos de apoyo electoral indirecto. No existe ninguna disposición legal que lo limite y bastaría un mínimo de seriedad para evitar esa desconsideración y abuso. Esta manifestación de irrespeto fortalece la actitud de algunos teóricos para oponerse a la reelección

##### *Las franjas electorales*

El Estado sólo dispone de una radio y no es propietario de otros medios, por otra parte no existe el propósito de una verdadera igualdad de oportunidades; de manera que

disponer de un tiempo fijo en los medios estatales no es posible. Si bien existen tiempos y espacios preferidos por los partidos y por sus simpatizantes en los medios privados, el acceso es según la capacidad financiera del candidato o del partido. Los espacios y los tiempos preferidos se contratan con mucha anticipación ya que a pesar de los precios por minuto la demanda es alta.

### **Efectividad de los mecanismos no legales para el acceso a los medios**

#### *Acuerdos para pactar campañas limpias*

El proceso electoral interno, de acuerdo con la Ley Electoral y los estatutos de los partidos, incluye la realización de elecciones internas para elegir autoridades de los diferentes órganos del partido y para elegir los candidatos a cargos de elección popular. El proceso electoral interno del año 2000 estuvo con dificultades para uno de los partidos políticos, ya que se cuestionaba la nacionalidad de su candidato a la presidencia de la República. Para el estudio del problema se suscribió un acuerdo patriótico que sustrajo el caso del organismo electoral y lo trasladó a un grupo de notables. Los resultados de la investigación y la opinión de un consejero de un organismo regional no fueron respetados. Es verdaderamente difícil encontrar la frontera entre el celo patriótico, la defensa de la nacionalidad y el desarrollo de una campaña opositora no clara. Este hecho, indiscutiblemente empañó el proceso y ha influido mucho en el deseo de realizar reformas político-electorales. En otras ocasiones se habían dado acuerdos entre candidatos pero nacidos de la informalidad y la camaradería.

#### *Debates y encuestas*

Ni uno ni otro término se encuentran en la LEOP. En 1993 se realizó un debate impulsado por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP). Fue una magnífica experiencia y muy reconocida por la sociedad en general, obligó a los candidatos a reordenar sus ideas y propuestas y al mismo tiempo permitió a la ciudadanía calificar a sus candidatos, pero no produjo cambios significativos en las preferencias electorales. En 1997 se quiso hacer lo mismo pero algunos candidatos coincidieron para presentar mil excusas y el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) dividió su opinión sobre el tema de acuerdo con la posición del candidato de su partido, lo que desilusionó a todos los que estaban motivados para el evento. Desde esa fecha no se han mencionado nuevamente los debates.

Las encuestas sobre preferencia política se realizan y publican en cualquier tiempo, no hay legislación al respecto. En el proyecto de ley electoral sí se pretende regular el tema.

### **Cuantificación y caracterización de los gastos en medios**

#### *Monto de gastos en publicidad electoral*

Como se ha expresado en otro párrafo no es posible obtener información exacta sobre las cantidades destinadas por los partidos a publicidad. Lo que sí es comprobable es que hacen publicidad los candidatos a regidores, los candidatos a vice-alcaldes, alcaldes, las corporaciones en pleno, los candidatos a diputados al Congreso Nacional y los candidatos a la presidencia. Además el órgano central del partido apoya decididamente a todos sus candidatos. A quienes no se les ve en campaña es a los candidatos al Parlamento Centroamericano. La televisión es la preferida de los medios, y le crea imagen no solo política a quien la usa sino que le da un posicionamiento especial. Incluyendo todos los aportes público directo, público indirecto y privado, en forma estimada y muy conservadoramente, el monto de gastos en publicidad es de cuatrocientos ochenta millones de lempiras (L480 000,000.00), equivalente a \$27 011 817.67. Esta publicidad es básicamente de dos tipos: la que realizan los partidos y candidatos que es de promoción de sus figuras políticas en campaña y la que realiza el TNE que es instructiva sobre la forma correcta de ejercer el sufragio y la motivación cívica para concurrir a las urnas. En materia de publicidad se está presentando un nuevo fenómeno y es que algunos candidatos a alcalde quieren dejar semilla sembrada en el camino hacia la presidencia, pero otros simplemente quieren destacar su propuesta municipal. Se han presentado dos casos recientemente en que dos candidatos a alcalde obtuvieron más votos que el candidato a presidente triunfador en la jurisdicción respectiva.

### **Capacidad de control de las autoridades**

#### *Capacidad técnica y respaldo jurídico para calificar la presencia en los medios*

El TNE ha mostrado muy poco interés por informarse sistemáticamente del contenido de la publicidad política realizada por los partidos, en consecuencia no ha creado una capacidad para ello. Cuando circunstancialmente ha realizado acciones tendientes a lograr el cumplimiento de la ley, no ha recibido el respaldo deseado. La explicación se encuentra en la integración del organismo electoral y para ahondar más en esta explicación, debe repetirse que son varias las veces que se ha reformado el artículo 64 de la LEOP.

## **IV. DIVULGACIÓN, PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

### **Estado de la normatividad y otros mecanismos de divulgación**

#### *Niveles de divulgación*

Los niveles de divulgación son inexistentes, lo que se exige son informes para el organismo electoral. Obsérvese el contenido del artículo 37 de la LEOP.

Artículo 37. “Los partidos políticos deberán:

a) Llevar contabilidad detallada de todo ingreso o egreso de fondos o especies, con indicación de la fecha de los mismos y de los nombres y domicilio de las personas que lo

hayan enterado y recibido; la misma contabilidad tendrá que ser conservada durante cinco ejercicios fiscales con todos sus comprobantes;

b) Presentar al Tribunal Nacional de Elecciones, dentro de los noventa días de finalizado cada ejercicio anual un estado de su patrimonio y la cuenta de ingreso y egreso de aquél, certificado por Contador colegiado;

c) Presentar al Tribunal Nacional de Elecciones dentro de los noventa días de celebradas las elecciones generales un estado de su patrimonio, certificado por un Contador colegiado.”

El cumplimiento de este artículo por las partes involucradas, sería una gran fuente de información y garantía de transparencia, pero no existe ningún registro histórico de la verificación de que tal contabilidad se lleva en los términos señalados, ni se han presentado con regularidad los informes a que se refiere el inciso b) y con el contenido del inciso c) ocurre que los presentan los partidos pero en forma incompleta, ya que solo incluye los gastos realizados con la deuda política y asignación por transporte. En síntesis, tales informes no desempeñan ningún papel, porque ni el organismo electoral se informa de su contenido, ni ha existido nunca el interés en la divulgación

Sobre el organismo que debe realizar el control hay una discusión en círculos reducidos sobre si debe ser otra autoridad diferente al TNE quien debe realizarlo, como el Tribunal Superior de Cuentas de reciente creación, en cuya ley se lee: Artículo 3 “El Tribunal como ente rector del Sistema de Control, tiene como función constitucional la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes, ..., y de cualquier otro órgano público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas.” Pero esta opinión no ha cobrado peso, ni el nuevo Tribunal Superior de Cuentas tiene interés en esta tarea. No se descarta que en un futuro cercano, encuentre espacio la inquietud.

#### *Suficiencia de la legislación actual*

Si hubiese un interés institucional, la legislación actual sería bastante, pero la historia da cuenta que si bien el constituyente y el legislador fueron visionarios, a quienes les ha correspondido cumplir la ley no lo han hecho. Los contenidos transcritos (Artículo 37) nos indican que todo se queda en el nivel de informe y no llega al nivel de divulgación.

#### *Obstáculos para la divulgación*

Los principales obstáculos están en que la ley no lo exige, ya que ésta lo único que exige es la presentación de informes al organismo electoral. Aún estos informes no los presentan y si lo hacen es en forma incompleta e irregular por que se resisten a poner su situación financiera al alcance de la competencia política.

### **Auditoría y seguimiento a los informes financieros**

El artículo 37 de la LEOP señala los informes que deben presentarse, pero no especifica su uso y destino, a tal extremo que los recibidos en la forma descrita solo aumentan el contenido de los archivos.

## **V. APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS REGIMENES DE FINANCIAMIENTO POLITICO**

### **Cantidad y calidad de la legislación existente**

#### *Vacíos legales en la regulación del tema*

El tema no está suficientemente regulado, deben dictarse medidas de seguimiento y señalar las sanciones en caso de encontrar irregularidades. También debe señalarse la necesidad de recopilar toda la información del gasto que hacen los candidatos y el que realizan las diferentes autoridades, grupos de apoyo y hasta de lo que parezca insignificante, de lo contrario la información será incompleta y quedarán ventanas abiertas para la falta de transparencia.

#### *Unidad de criterios en la legislación*

Por ser tan poca la legislación al respecto, no se encuentran contradicciones. Por otra parte solo el TNE ha intervenido hasta la fecha, de manera que no hay traslape de intervenciones.

### **Naturaleza, capacidad y funcionamiento de los órganos de control**

#### *Independencia y neutralidad de los órganos de control*

El organismo responsable del control está integrado de tal manera que no da lugar a una total independencia de los partidos políticos, porque son éstos quienes proponen el nombramiento o separación de los miembros del TNE. Recientemente se han ratificado reformas constitucionales para variar el número de miembros de este organismo y aunque en la Constitución de la República (artículo 51) se señala que goza de autonomía e independencia, existen dudas acerca de su independencia futura.

#### *Existencia de redes de información cruzada*

Se ha introducido al Congreso Nacional, para su aprobación, un proyecto de ley sobre derecho a la información, es muy probable que una vez en vigencia genere una cultura de archivos abiertos y se pueda tener acceso a los mismos. Lo que interesa adicionalmente es tener archivos con información.

#### *Confianza que le merecen al público las autoridades electorales*

En esta materia de financiamiento de campañas y de partidos políticos el TNE no ha sido tema de discusión. Debe hacerse énfasis en la ausencia de interés sobre esa temática. La población conoce de la deuda política, pero nadie se ha interesado en explicarle que existe el contenido del artículo 37 de la LEOP. El conocimiento del contenido de la LEOP es privilegio de las dirigencias políticas, y la materia de estudio en diferentes círculos y autoridades ha sido sobre la forma de ejercer el sufragio, nulidades, listados electorales o papeletas, pero nada sobre financiamiento.

## **Estructura y aplicabilidad de los mecanismos de cumplimiento y regímenes de sanciones**

### *Consecuencias del sistema actual de control*

El sistema actual de control no permite cuantificar en forma exacta el gasto privado en elecciones y como no establece límites puede permitir el uso exagerado de fondos. Estas debilidades son un puente que puede invitar a pasar al terreno de la corrupción, no muestra celo por dignificar la democracia electoral y su falta de contribución a la claridad baja el perfil de los buenos actores de la política, que sumado a otras variables disminuye la credibilidad en el sistema. Este es el eje central de la investigación; es decir que la ciudadanía crea en el sistema pero no como un acto de fe, sino porque puede verificar que no se le engaña ni se le condiciona el ingreso a las fuentes de información, pero también que las oportunidades de participación no solo están disponibles para quienes disponen de poder económico.

### *Obligatoriedad de la divulgación de los informes*

La ley (Art. 37 LEOP) señala la obligación de presentar los informes. No se conoce con qué nivel de detalle se elaboran porque no se ha demostrado ningún interés en conocer ni analizar su contenido, todo se reduce a una labor de recepción y archivo. No existe legalmente ninguna obligación para el partido ni para el TNE de llegar hasta la etapa de la divulgación.

### *Coercitividad y equilibrio de los mecanismos de control*

El organismo electoral no mantiene ninguna relación con los partidos ni con las candidaturas independientes para advertirles que deben estar atentos al cumplimiento de lo establecido en el artículo 37 de la LEOP y que en caso contrario se aplicarán determinadas sanciones. El tratamiento en los términos señalados es igual para todos los partidos.

### *Niveles de impunidad*

La información relativa al financiamiento privado no está organizada, ni ha habido interés por tenerla a disposición del organismo de control, pero el organismo de control tampoco ha hecho esfuerzos por tenerla a su disposición. Aunque el organismo electoral no la hubiese exigido, el deber de los partidos era presentarla regularmente como lo exige

la ley; pero como no existe sanción prevista, no se han impuesto castigos. En el orden individual de candidatos, la ley no exige ningún informe, ni se han presentado señalamientos concretos contra alguien por haber recibido contribuciones de dudoso origen. En el espacio de las preocupaciones también se ha introducido al Congreso Nacional un proyecto de ley para suprimir las inmunidades de manera que en el futuro, es probable, habrá una barrera menos para deducir responsabilidades a alguien que según la ley incurra en un ilícito a causa de financiamiento.

## **Cultura de cumplimiento y fiscalización de recursos públicos**

### *Cultura de indiferencia ante la Ley*

Existe en las organizaciones políticas un comportamiento silencioso compartido frente al cumplimiento de la Ley. Cuando se modifique el método de integración del organismo electoral, con el respaldo de una legislación más exigente y previsor, la indiferencia se sustituirá por la exigencia correcta.

### *Involucramiento de la sociedad civil*

El interés de la sociedad civil por conocer en forma sistemática e integral del quehacer político es muy reciente y en esta época del año 2003, casi se puede hablar de un AYER indiferente, desconocedor y temeroso de tratar el tema frente a un HOY que ha estudiado el tema, que tiene el valor de plantearlo y la visión de hacer las previsiones. La sociedad civil por medio del *Movimiento Cívico para la Democracia* ha elaborado una propuesta que contempla la regulación en los campos de límites de los gastos electorales, sanciones por exceso en el gasto, contabilidad e informes, rendición de cuentas, financiamiento privado, uso indebido de los recursos del Estado, entre otras (Ver anexo).

Esta propuesta resume gran parte de lo que hace falta en la LEOP. Se dice “gran parte” porque ya se han planteado otras aspiraciones que deben ser objeto de mayor análisis y se refieren a alto costo de las campañas por los precios de la unidad de tiempo y de espacio en los medios. La reflexión se concentra en tres componentes 1) Concentración de poder económico y poder político, 2) La desbordada presencia de los medios en la generación de opinión, y 3) El desconocimiento de los profesionales y propietarios de medios de este desbordamiento.

## **VI. PERSPECTIVA DE GÉNERO**

### *Selección de candidatos y acceso a recursos financieros para hombres y mujeres*

En la perspectiva de género, el MCD también ha hecho su aporte después de manifestar su disconformidad con la situación actual. En la ley de igualdad de oportunidades para la mujer, aprobada el once de abril del año dos mil, en el título I, capítulo VI “igualdad de oportunidades en la participación y toma de decisiones dentro de la estructura de poder” artículo 81, se lee lo siguiente:

El Estado a través de las instituciones respectivas tomará medidas eficaces para lograr una distribución equitativa de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, acelerando el proceso encaminado a hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades.

Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres, aplicable en lo relativo a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, Alcaldes y Alcaldesas, Vice-Alcaldes y Regidores en posición elegibles de conformidad con una escala basada en los resultados de tres elecciones precedentes.

En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado o donde no se haya expresado voluntad y participación, no serán aplicables las presentes disposiciones.”

Las elecciones del 2001, se practicaron ya en vigencia de esta ley, y de un total de 128 diputados propietarios hay ocho (8) mujeres. Este resultado no es fácil de explicar, como tampoco es fácil de entender la expresión “en posición elegibles de conformidad con una escala basada en los resultados de tres elecciones precedentes”.

No obstante los avances en materia de género en este campo, aun no hay nada regulado en el sentido de la financiación política en relación con esta perspectiva.

## **VII. CONCLUSIONES**

En la introducción se ha dejado constancia del reciente despertar reformista en el área político-electoral en el país y este ambiente es el que ha permitido desarrollar la temática sugerida para el artículo final, a tal extremo la reflexión ha sido tan provechosa que en algunos círculos políticos ya se están externando ideas acerca de financiamiento público permanente.

Por otra parte sí debe quedar constancia de la resistencia a dar información sobre aportaciones recibidas y de la carencia de archivos o fuentes de información acumulada. Esto nos revela que en igualdad de condiciones de resistencia y ausencia de memorias o buenos archivos, al menos la recolección de algunos datos se debe realizar paralelamente a la ocurrencia de los hechos.

Se dijo en el cuerpo de este artículo final que también han habido comentarios de prensa sobre financiamiento; pero también es cierto que a muchos les sorprendió y preguntaron el porqué de esta investigación, si vivimos en una indiferencia que no nos permite interesarnos en el costo de un niño de primer grado, un ingeniero industrial graduado que emigra, una enfermera que no ejerce su profesión, mucho menos en el de un corrupto incrustado en una planilla electoral.



Como recomendación, lo único que podemos sugerir es el establecimiento de relaciones permanentes entre el sector de la sociedad civil involucrada en estos temas y las dirigencias medias y superiores de las organizaciones políticas para llegar a algunos puntos de coincidencia, antes de llegar a extremos de incomprensión o hasta de tirantez.

## **Bibliografía**

Constitución de la República	1982
Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	edición 2000
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas	edición 2002
Ley del Impuesto sobre la Renta	edición 1999
Ley Orgánica Tribunal Superior de Cuentas	edición 2002

## ANEXOS

### TITULO II

### CAPITULO III

### DEL PATRIMONIO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Artículo 33. “Forman el patrimonio de los partidos políticos:

- a) Las contribuciones, donaciones, herencias y legados a su favor.
- b) El financiamiento de las campañas electorales, que de conformidad con el número de sufragios válidos obtenidos por cada partido político, deberá otorgar el Gobierno de la República.
- c) Cualquier otro ingreso lícito.”

Artículo 34. “Los partidos políticos no podrán aceptar ni recibir en forma directa ni indirecta:

- a) Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las obtenidas en colectas populares;
- b) Contribuciones o donaciones de los Poderes del Estado o de sus organismos autónomos y semiautónomos, con excepción de la deuda política;
- c) Contribuciones de empresas que tengan concesiones o contratos con el Estado, las que explotan juegos de azar y las que directa o indirectamente sean controladas por éstas.
- Ch) Contribuciones o donaciones de personas naturales o jurídicas extranjeras, cualquiera que sea la forma en que actúen, ya sea como personas de derecho público o de derecho privado.”

Artículo 35. “Los fondos de los partidos políticos deberán depositarse en instituciones bancarias nacionales, a su nombre y a la orden de las autoridades que determinen sus estatutos.”

Artículo 36. “Los bienes inmuebles que constituyen su patrimonio, deberán inscribirse a nombre del partido y están exentos de impuestos y contribuciones fiscales y municipales.”

Artículo 37. “Los partidos políticos deberán:

- a) Llevar contabilidad de todo ingreso o egreso de fondos o especies, con indicación de la fecha de los mismos y de los nombres y domicilio de las que lo hayan enterado y recibido; la misma contabilidad tendrá que ser conservada durante cinco años fiscales con todos sus comprobantes;
- b) Presentar al Tribunal Nacional de Elecciones, dentro de los noventa días de finalizado cada ejercicio anual un estado de su patrimonio y la cuenta de ingreso y egreso de aquél, certificado por Contador colegiado.
- c) Presentar al Tribunal Nacional de Elecciones dentro de los noventa días de celebradas las elecciones generales un estado de su patrimonio, certificado por un Contador colegiado.”

Artículo 38. “Todo lo referido en los artículos que anteceden es aplicable, a los grupos que participen en la contienda electoral por medio de candidaturas independientes.”

“Artículo---**Límite de Gastos Electorales** .Al momento de convocar a elecciones generales, el Tribunal Nacional de Elecciones debe fijar, la cantidad límite de gastos en que puedan incurrir los partidos políticos, sus candidatos, comisiones de campaña, y las

candidaturas independientes, en concepto de gastos electorales de campaña, estos gastos comprenden: propaganda y publicidad, alquileres, gastos de promoción y todas aquellas propias de la actividad proselitista o electoral.

Artículo---**Sanciones por Exceso en el Gasto.** Ningún partido, candidato, comisión de campaña, candidatura independiente, u organización de promoción o respaldo político, puede realizar gastos que excedan el límite establecido por el Tribunal Nacional de Elecciones como gastos de campaña. La dirigencia de los partidos debe efectuar control de dichos gastos y de las organizaciones de apoyo que surjan en el proceso electoral.

La contravención de esta norma, se sancionará con multa equivalente a diez veces el valor de lo excedido, que deducirá en caso de incumplimiento, el Tribunal Nacional de Elecciones de las cantidades a pagar por concepto de deuda política.

Si la deuda política no cubre la totalidad de la multa, el infractor responderá solidariamente para el efectivo cumplimiento de la misma.

Artículo---**Contabilidad e Informes.** A partir de la convocatoria de elecciones, los gastos de campaña electoral realizados por cualquier corriente de los partidos políticos, del partido político mismo ó candidaturas independientes, ya sea a través de comisiones de campaña o grupos de apoyo a candidaturas, deberán llevarse en contabilidad especial, la que estará a disposición, para su examen en cualquier momento que señale el Tribunal Nacional de Elecciones. Estas contabilidades especiales una vez terminado el proceso electoral deberán consolidarse con la contabilidad general del partido político que se trate ó candidatura independiente, en su caso.

Artículo—**Rendición de Cuentas.** Los partidos políticos, además de presentar al Tribunal Nacional de Elecciones su balance general y estado de resultados al final de cada período fiscal, deberá publicarlo anualmente en un diario de circulación nacional.

Asimismo, terminada una campaña electoral, los partidos y candidaturas tendrán un plazo no mayor de 3 meses para presentar informe de los fondos administrados en la misma y cualquier otro dato conveniente para acreditar la legalidad y buen manejo de los mismos, los que deberá publicar el máximo organismo electoral, por una sola vez, en un diario de circulación nacional.

Artículo ---**Informe al Ministerio Público.** Si del examen de la documentación contable presentada por los partidos políticos o candidaturas independientes, resultasen evidencias de ilícitos penales, el Tribunal Nacional de Elecciones lo comunicará de inmediato al Ministerio Público para el ejercicio de las acciones correspondientes.

Artículo---**Financiamiento Privado.** El financiamiento privado de personas naturales es permitido hasta por la suma de cien mil lempiras o su equivalente ya sea en efectivo o en especie, totalizado en un año calendario. Se prohíben las contribuciones privadas por parte de personas jurídicas o morales en efectivo o en especie tanto las efectuadas directamente a los candidatos como a los partidos, lo mismo que las aportaciones anónimas.

Cuando se efectúe una aportación superior a veinte mil lempiras, la autoridad partidaria o de campaña informará al Tribunal Nacional de Elecciones especificando el nombre de la persona aportante, el monto y la fecha del aporte. El Tribunal efectuará publicación mensual del listado de aportantes.

Artículo.---**Uso Indebido de los Recursos del Estado.** Fuera de programas debidamente aprobados por el máximo organismo electoral para el apoyo de procesos electorales, la utilización de recursos del Estado constituye delito de abuso de autoridad y deberá ser sancionado con la pena establecida en el Código Penal.”