

coercitivos para castigar a quienes incumplen con la normativa, de hecho en la actualidad no se aplican algunas de las sanciones pues en su momento la Sala Constitucional las declaró inconstitucionales y las pocas que existen son más de carácter reactivo y punitivo que de corrección y prevención de conflictos¹⁸.

IV. Tendencias relevantes

1. *Organismos encargados del control*

La tendencia dominante es otorgar a los Organismos Electorales la función de control y aplicación de estas normas. También se observa una marcada orientación a involucrar a las entidades contraloras como coadyuvantes de los órganos electorales.

En cuanto a los partidos políticos y organismos especializados de la sociedad civil, existe una clara diferencia; varias legislaciones asignan a los partidos un rol importante en el control financiero, mientras que ninguna otorga a las ONGs ese reconocimiento, no obstante la destacada función de la mayoría de ellas.

a) Régimen de sanciones

La tendencia es bastante homogénea en los países que tienen regulado un régimen de sanciones. Casi todos contemplan los tres tipos: pecuniarias, administrativas y penales. Es también una tendencia bastante consistente que las sanciones penales se rigen por el derecho común, tanto en el campo del derecho penal como en el procesal penal.

b) Aplicación efectiva de las normas

En Sudamérica, en casi todos los países se han aplicado aunque de manera diferente, con resultados también disímiles; pero que marcan la tendencia a la puesta en práctica de la legislación existente. La excepción la constituyen Chile y Uruguay, que no tienen regulación en la materia, y Perú, a pesar de las evidencias de los “Vladivideos” y la denuncia del “financiamiento Soros” para el actual Presidente Toledo.

En Centroamérica y el Caribe (República Dominicana y Haití) ocurre lo contrario: casi no se han aplicado las normas, sea por ausencia de ellas (El Salvador, Guatemala y Haití) o por falta de voluntad política (República Dominicana, Nicaragua y Honduras). La excepción la constituyen Costa Rica y Panamá, donde se han ventilado algunos casos e impuesto sanciones.

México se encuentra a la vanguardia, tanto por la actuación de sus órganos electorales y organismos auxiliares (IFE, TEPJF, FEPADE) como porque su normativa es bastante completa. Sin embargo, es en México donde también

¹⁸ Cordero, Luis (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

encontramos los riesgos de evadir la aplicación de las normas por la injerencia de otra jurisdicción, la constitucional.

2. Legislación vigente

Los diferentes sistemas electorales presentan deficiencias que podríamos enumerar así:

- 1) Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.
- 2) Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.
- 3) Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.
- 4) La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.
- 5) El régimen de sanciones, aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.
- 6) No existen estímulos que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
- 7) Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONGs especializadas.

3. Debate sobre el tema

Existe plena conciencia sobre la necesidad de reformular los sistemas.

Aquellos sistemas que tienen regulaciones más o menos desarrolladas están revisándolas, como es el caso de Argentina (Mesa de Diálogo Argentino) y México, después de los casos PEMEX y Amigos de Fox.

Sin embargo, también hay indiferencia y, en algunos casos, bloqueo a cualquier cambio por parte de los propios partidos políticos, tal y como lo señala el informe de Costa Rica y como sucede en El Salvador.

En la mayoría de países, la población en general desconoce este tema, aunque, por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil comienzan a tener un rol más protagónico, tanto por la auditoría que realizan como por colocarlos en la agenda de la opinión pública, sobre todo con el apoyo de los medios de comunicación, igual que en la elaboración de iniciativas orientadas a promover reformas.

V. Marcos normativos, una visión prospectiva

Tratando de contribuir a la organización y armonía del universo jurídico que deberían contener las instituciones y procedimientos necesarios para garantizar una correcta aplicación de sus normas, así como la imposición de sanciones, cuando sea el caso, surge el siguiente imaginario jerárquico:

La dimensión constitucional, las leyes secundarias y los reglamentos

En ese escenario ideal corresponde establecer, como un primer nivel la Constitución, donde se consignent las disposiciones que establecerán el tipo o los tipos de financiamiento que tendrá el sistema (público, privado, mixto), el órgano encargado de su aplicación, su rango y competencia y, si habrá otras instituciones del Estado que también participen en su aplicación y cumplimiento, los actores políticos y sociales sujetos de la normativa, así como cualquier otra situación relevante que amerite dejarse estipulada en la dimensión constitucional.

En un segundo nivel jerárquico entrarían las leyes y códigos que agrupen todas las normas relativas al campo de aplicación de la ley, los sujetos de la misma, la composición y funciones del órgano encargado de su aplicación, los procedimientos y formas de aplicación y cumplimiento, la regulación de cada uno de los tipos de financiamiento, los requisitos para su acceso, las obligaciones de quienes lo reciben, las sanciones por su incumplimiento, los medios de impugnación, recursos y garantías, etc.

Los reglamentos de aplicación constituirían un tercer nivel normativo, donde se detallan las actividades que los sujetos de la ley deben realizar, desde su registro ante el órgano respectivo, hasta la elaboración y presentación de reportes periódicos, debiendo observar paso a paso todas las indicaciones que dichas reglas indiquen. La mayor parte de estas normas están relacionadas con la auditoría de los ingresos y egresos de los sujetos de la ley, con plazos y formas, etc.

VI. Fortalezas y debilidades

Dentro de las fortalezas podemos señalar:

- 1) La existencia en casi todos los Estados de un ente encargado de velar por el cumplimiento de las normas relativas a esta materia.
- 2) La conciencia cada vez mayor de parte de los actores políticos y las legislaturas de regular esta actividad, como una garantía de la democracia representativa.
- 3) La riqueza informativa generada por las investigaciones, foros, intercambios, etc., desarrollados por organismos internacionales sobre esta materia.
- 4) La preocupación de la mayoría de organismos electorales por cumplir con su misión, cada vez más despartidizada, más profesional y más efectiva.
- 5) La aplicación de normas y la imposición de sanciones, cuando ha correspondido, en la mayoría de los países.
- 6) La conciencia, de los partidos políticos y los candidatos, de que están siendo monitoreados y evaluados por la sociedad en su conjunto con el apoyo de los medios de comunicación.
- 7) La acción de vigilancia y la participación eficaz de las organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales, especializadas en estos temas.

Dentro de las debilidades podemos enumerar:

- 1) La resistencia de ciertos sectores con capacidad de decisión, de regular la materia y/o de que se apliquen y/o se hagan cumplir las normas respectivas, en algunos países.
- 2) La debilidad institucional y/o la dispersión de normas que regulan la materia.
- 3) La carencia de recursos legales y/o materiales (humanos, financieros, técnicos) de algunos entes encargados de aplicar y hacer cumplir las respectivas normas.
- 4) La mayoría de sanciones impuestas, en los casos ventilados, no han generado aun una cultura de cumplimiento de las normas.
- 5) La falta de políticas de estímulo que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
- 6) Los conflictos de jurisdicción al momento de aplicar las normas, así como la cultura de la evasión que aun predomina en muchos de nuestros países.
- 7) La ausencia de coordinación interinstitucional dentro de los países y entre los Estados.

VII. Conclusiones y recomendaciones

La relación con los otros temas de esta investigación la percibo bastante próxima con el de la transparencia (*disclosure*), en el sentido de que varios de los casos en los que se han aplicado las normas y que han dado por resultado generalmente la imposición de sanciones, éstas se registran mayoritariamente en la falta de transparencia en el manejo de las cuentas de los partidos y candidatos. Igual proximidad se nota con el tema de medios de comunicación, en tanto éstos pueden ser considerados como parte del control de la sociedad sobre los actores políticos y del sistema en su conjunto. En ese sentido, el apoyo que pueden proporcionar a los órganos electorales encargados del control y a los otros organismos auxiliares, sobre todo cuando se ejerce el periodismo investigativo, es un factor fundamental que contribuye a esa función.

Un modelo a recomendar

No quisiera dejar la impresión de que existe una visión juricista del tema; es más, como lo afirmo en líneas anteriores, no creo en las corrientes correccionalistas proclamadas por la criminología tradicional, menos aun en judicializar la política o caer en el error de criminalizarla. Estoy convencido de que la mejor forma de hacer que se cumplan las normas jurídicas, las leyes, es educando a las personas en el respeto a las mismas, lo cual sin duda es parte de una nueva cultura democrática, basada en valores y prácticas democráticas, en la que también la legislación se debería elaborar a partir de los intereses generales y en consulta con las ciudadanías.

Pero tenemos que partir del estado del arte de nuestro mundo real, conscientes de que la diversidad de sistemas que actualmente funcionan en nuestros países constituye una riqueza que sólo es posible explicar por la variedad cultural y los orígenes históricos de cada una de nuestras naciones. En la búsqueda por conso-

lidar las fortalezas institucionales de cada país y para aprovechar las oportunidades que se presentan en este momento, así como para reducir las amenazas y debilidades del entorno continental, quisiera exponer un esquema general que puede ser adaptado por los países según su propio sistema jurídico:

- *Objetivos y campo de aplicación de la ley*

Con el propósito de evitar una legislación inaplicable por la extensión de sus objetivos o la dispersión de normas, es importante definir tres o cuatro temas que serían parte del objeto general y de su campo de aplicación. Podemos mencionar a vía de ejemplo:

- a) Establecimiento de límites en el gasto electoral y en las contribuciones privadas.
- b) Obligatoriedad de reportes periódicos (rendición de cuentas) y su accesibilidad al público (divulgación).
- c) Regulación del financiamiento público (permanente, para gastos de campaña, mixto) desembolsos, etc.
- d) Política de estímulos para promover el cumplimiento voluntario de las normas.

- *Creación del ente encargado de aplicarla*

Es de suma importancia la creación del órgano fundamental que aplicará las normas y definirá el papel de los organismos coadyuvantes o auxiliares, a efecto de que la labor de éstos sea coordinada y efectiva y no de obstaculización. Dentro de las características que dicho órgano debería reunir resaltamos:

- a) Independencia política y financiera de los partidos políticos y de otros órganos del Estado.
- b) Idoneidad de los miembros para la función; que evite el clientelismo partidista y asegure un buen desempeño profesional que genere confianza, y
- c) Dotación de recursos necesarios tanto humanos como financieros y técnicos, que le permitan al órgano cumplir con su función.

- *Definición de su jurisdicción y competencia*

Es de suma importancia establecer una jurisdicción privativa para esta materia, que garantice a todos los actores la certidumbre legal de los actos y resoluciones adoptadas por la autoridad electoral. Esto limita la búsqueda de jurisdicciones alternas como medio de evasión de las responsabilidades.

- *Sujetos de la ley. Derechos y obligaciones*

También los sujetos de esta normativa, sean partidos políticos, alianzas de partidos, candidatos y cualquier otra entidad a quien le sea aplicable la normativa,

deben contar con las garantías fundamentales que le son inherentes a toda persona, natural o jurídica, y sus obligaciones deberán estar claramente establecidas, no pudiendo exigírsele el cumplimiento de aquello que la ley no contemple. Es importante eliminar la analogía.

- *Mecanismos de monitoreo, vigilancia y control*

Dentro de las carencias institucionales que han dificultado la aplicación de las normas, se mencionan con frecuencia la falta de un monitoreo permanente, de vigilancia adecuada y control oportuno, por parte de los órganos encargados de la aplicación. En varios casos, la ausencia de una legislación precisa sobre este tema facilita las conductas evasoras de los sujetos políticos y la negativa a proporcionar la información de propietarios de medios, donantes, etc.

- *Agentes de la entidad y sus atribuciones*

La aplicación de las normas y la eficacia de un régimen de sanciones no es posible si los operadores del sistema no tienen la capacidad técnica, los medios adecuados y el respaldo institucional para realizar todas las tareas periféricas que se deben llevar a cabo, para que el órgano conozca del expediente completo, debidamente sustanciado y depurado para aplicar la norma y, en su caso, imponer la sanción. De ahí que se deba establecer un programa de capacitación técnica permanente y otorgarles las atribuciones necesarias para ejercer la autoridad.

- *Coordinación entre agencias nacionales e internacionales*

Con el fin de asegurar la efectiva aplicación de las normas, se debe establecer que las diferentes instituciones del Estado, sobre todo las encargadas de recepcionar los impuestos, al igual que las entidades privadas relacionadas con esta materia, particularmente las del sistema financiero, cooperarán con el órgano electoral encargado del control, proporcionando oportunamente la información que se les solicite.

En el nivel internacional, la coordinación de las agencias debe darse mediante un intercambio de información y bases de datos legal y transparente, que no vulnere la soberanía de los Estados ni violente los derechos de los ciudadanos¹⁹ (*habeas data*). En pocas palabras, se necesita consolidar el concepto de extraterritorialidad de estas normas.

- *Quejas y denuncias*

En la actualidad, los órganos encargados del control actúan en la mayoría de los casos por la denuncia que ante ellos formulan los interesados. Este mecanismo deberá ser regulado en dos sentidos: el primero creando instrumentos que faciliten la presentación de quejas y denuncias, con el propósito de que el órgano de control pueda actuar sin las dilaciones que en muchos casos el derecho común impone como formalidades para accionar el sistema, y el segundo sería sobre la capacidad

¹⁹ Recordemos los recientes escándalos por la venta de registros electorales de México y países de Centroamérica a empresas privadas de los Estados Unidos, que luego los vendieron al gobierno de ese país.

de iniciar de oficio los instructivos relativos a la comisión de una falta o ilícito en esta materia, por parte del órgano de control, sin esperar la queja o denuncia de la parte interesada.

- *Partes procesales*

A efecto de identificar derechos y deberes de los sujetos de la normativa, de otros sujetos con interés en los casos que se investigan, de los expertos auxiliares del órgano de control, etc., es importante estipular el estatus con el que cada quien interviene, para evitar recursos de nulidad posteriores.

- *Procesos y procedimientos*

La diferencia entre ambos conceptos se puede comprender a partir de la naturaleza de los informativos que se instruyan. Por ejemplo, se pueden denominar procesos aquellos que se ventilan ante la jurisdicción electoral, con formalidades judiciales. En cambio, se conocerían como procedimientos los que se tramiten en una dimensión estrictamente administrativa.

- *Solución alternativa de conflictos*

Es importante consignar este tipo de mecanismos con dos objetivos: uno para aliviar al órgano de control de una eventual saturación de casos, especialmente en periodos electorales; dos, para dejar sentado que no toda falta será judicializable, es decir, que el sistema adopta mecanismos alternativos a la concepción estrictamente judicial, en la aplicación de las normas y la imposición de sanciones.

- *Plazos y sanciones*

Ningún sistema de esta naturaleza podría funcionar correctamente si no se establecen con antelación los plazos y la preclusión de cada etapa procesal. Igual requerimiento nos impone el principio de legalidad cuando nos indica que las sanciones o penas deben estar preestablecidas en el cuerpo legal que el órgano de control va a aplicar.

- *Prescripción de los ilícitos*

Como todo sistema jurídico, esta normativa deberá contener un régimen de prescripción de las faltas y los ilícitos cometidos por los infractores, el cual debe estar estructurado en relación con la gravedad de cada uno de ellos.

- *Disposiciones generales*

En este apartado se puede consignar el papel de los organismos auxiliares del Estado, de los partidos políticos y ONGs especializadas, la coordinación con otras instancias internacionales, etc.

Tabla 2. Control partidario

País	Tipo de control
Argentina	FORMALES. Los partidos políticos, a través del órgano que determine la carta orgánica, deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los fondos y de la fecha de la operación y del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez ejercicios.
Bolivia	Existe obligación de ley de establecer en los partidos órganos y procedimientos de fiscalización interna del patrimonio del partido. Artículo 15, XV.
Brasil	Desconocido.
Colombia	Consejos de Control Ético.
Chile	N/A
Costa Rica	1. Comité Ejecutivo Nacional o Provincial: máximo órgano decisorio del partido político y cuyos acuerdos deben ser comunicados al TSE. 2. Auditoría Interna: el artículo 47 del Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos de la Contraloría General de la República, indica que cada agrupación política que en la última elección, hubiese recibido al menos cien millones de colones (aproximadamente US\$250,000) como contribución del Estado, debe tener una Unidad de Auditoría Interna, que tenga como superior jerárquico un contador público autorizado, y que dependa del Comité Ejecutivo del partido.
Ecuador	N/A
El Salvador	N/R
Guatemala	La ley obliga a contener dentro de los estatutos de los partidos políticos, un órgano colegiado de fiscalización y un tribunal de disciplina.
Honduras	N/A
México	Por mandato del COFIPE, cada partido político debe tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes anuales y de campaña. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine. (COFIPE, Art. 49.5).
Nicaragua	Formalmente todos tienen sus regulaciones al respecto en sus estatutos, y en las Juntas Directivas está la figura del Fiscal.
Panamá	Todos los partidos tienen un contador público autorizado y han designado a una persona para que actúe como enlace ante el Tribunal en todo lo concerniente al subsidio.
Paraguay	El control de los gastos en que incurrieren los candidatos y movimientos internos en sus campañas electorales, así como el origen de los fondos corresponde a los Tribunales Electorales Partidarios. A tal efecto, deberán presentar un balance de los mismos dentro de los treinta días posteriores a los comicios respectivos. Sin embargo, el Tribunal de Justicia Electoral se encuentra facultado a exigir en cualquier momento a los administradores de campaña, la presentación de todas las informaciones referentes al manejo de los fondos electorales.

Tabla 2. Control partidario (continuación)

País	Tipo de control
Perú	La Ley de Partidos Políticos dispone que todos los partidos cuenten con un órgano encargado de la contabilidad y finanzas partidarias, llamado Tesorería. Además este órgano es responsable de las obligaciones que en materia contable establece dicha norma.
Rep. Dominicana	N/A
Uruguay	N/A
Venezuela	Cada candidato u organización con fines políticos designará a la persona responsable de los recursos financieros, notificando su designación al Consejo Nacional Electoral, por medio de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, con quince (15) días de antelación al inicio de la campaña electoral.