

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS BOLIVIA

René Antonio Mayorga

I. INTRODUCCIÓN

Hasta las elecciones generales de junio de 1997, los partidos políticos financiaron sus actividades y campañas electorales de manera exclusiva con donaciones privadas y, estando en función de gobierno, con fondos extraídos del aparato y de las empresas estatales. Por la ausencia de normas jurídicas, el Estado no disponía de los mecanismos institucionales para controlar el financiamiento de los partidos y, sobre todo, para determinar el carácter lícito o ilícito de las contribuciones recibidas. Los partidos grandes, por otra parte, eran objeto de la constante sospecha de que el dinero del narcotráfico pudo haberse infiltrado en las campañas electorales. El financiamiento privado de los partidos políticos fue observado siempre con suspicacia por la opinión pública (Fundación Milenio e ILDIS 1995).

Como cuestión pública relevante, el financiamiento de los partidos se remonta al mismo momento de recuperación de la democracia en 1982. Fue componente importante del debate sobre la necesidad de establecer normas y reglas para someter las estructuras y las prácticas políticas de los partidos a los preceptos constitucionales mediante una ley específica de partidos políticos. De acuerdo al artículo 222 de la Constitución Política del Estado (CPE), los ciudadanos tienen el derecho a organizarse en partidos políticos. El artículo 223, por su parte, atribuye a los partidos políticos un rol fundamental en el sistema democrático al determinar que la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos. Pero recién la crucial reforma de la ley electoral de junio de 1991 estableció (cap. XIV) que los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público llamados a desarrollar y defender al régimen democrático y al sistema representativo de gobierno.

Un primer proyecto de ley de partidos políticos, que contemplaba la financiación estatal de los partidos, fue presentado por Acción Democrática Nacionalista (ADN) al Senado y aprobado por éste en 1983, pero no pasó a consideración de la Cámara de Diputados por la crisis institucional que vivió el país en ese entonces. En julio de 1992 los partidos políticos con representación parlamentaria lograron un gran avance al definir una estrategia de modernización del Estado y concertar el "Acuerdo Nacional para la Reforma y Modernización del Estado". Un elemento substancial del acuerdo fue precisamente impulsar una ley de partidos políticos; sin embargo, esta quedó en suspenso por la resistencia de los propios partidos a modernizarse y someter sus estructuras y prácticas a un marco legal (Mayorga: 1994).

Con este trasfondo, el tema del financiamiento de los partidos, planteado en los diversos proyectos de ley de los partidos políticos, no fue considerado sino hasta la reforma adicional de la ley electoral de 17 de marzo de 1997 que se basó en un proyecto de ley acordado por consenso por una comisión parlamentaria y presentado al Congreso en

octubre de 1995. Esta reforma (Ley de Reforma y Complementación del Régimen Electoral, no. 1779, reglamentada por Decreto Supremo no. 24556 del 7 de abril de 1997) contempló seis puntos importantes entre los cuales se encontraba precisamente el tema de la financiación de los partidos políticos. Dicha reforma fue el antecedente inmediato de la ley de partidos de junio de 1999 que –después de estar en el tapete de discusión durante más de diez años– estableció finalmente de una manera más articulada y coherente el financiamiento de los partidos.

Es evidente que esta cuestión tan esencial para la institucionalización del sistema democrático estuvo inscrita en el contexto más amplio de las reformas del sistema político, uno de cuyos ejes debía ser una ley de partidos políticos que encarara la democratización interna como un deber de los partidos para la elección de candidatos a todos los cargos importantes y el manejo de las estructuras partidarias. Se establecieron en la ley nexos estrechos entre la democratización interna y el financiamiento estatal de los partidos. Al definirse el requisito institucional de la democratización de los partidos, se crearon las condiciones legales para que los miembros de los partidos puedan ejercer el control sobre el origen y la utilización de los recursos tanto estatales como privados obtenidos por los partidos. Por otra parte, el financiamiento estatal introdujo el carácter público de los gastos realizados por los partidos constituyendo así un factor democratizante.

Los motivos fundamentales para la complementación del régimen electoral en marzo de 1997 y luego para la promulgación de la ley de partidos políticos en junio de 1999, que no pueden considerarse haciendo abstracción de los problemas que enfrentaba el sistema de partidos políticos, fueron:

- 1) La preocupación por la relativa pérdida de legitimidad y credibilidad de los partidos, evidenciada en varias encuestas a principios de la década de los noventa.
- 2) La persistencia de patrones caudillistas y patrimonialistas en las organizaciones partidarias y, por lo tanto, la falta de democracia interna que eran vistos como obstáculos a la democratización integral del país, lo cual constituía una notable paradoja puesto que los partidos habían sido impulsores de la modernización económica e institucional del Estado, y de nuevos patrones de negociación y acuerdos para la formación de gobiernos de coalición.
- 3) La falta de transparencia y control del gasto de los partidos en campañas electorales, y el peligro de que dineros del narcotráfico penetraran a los partidos provocando un serio daño a las instituciones del Estado, un fenómeno que se había manifestado en 1994 cuando estalló el escándalo de los supuestos “narcovínculos” que el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). En enero de 1994, las denuncias de Meco Domínguez, un narcotraficante, de haber apoyado las campañas del MIR en las elecciones municipales de 1987 y las elecciones generales de 1989 causaron un gran remezón político que tuvo como consecuencias el retiro temporal de Paz Zamora de la vida política y la condena de Oscar Eid, el operador más importante del partido, a cuatro años de prisión.
- 4) La opinión pública reclamaba un esclarecimiento de los fondos utilizados por los partidos políticos. De acuerdo a una encuesta nacional (ILDIS 1992) el 89% de los

encuestados afirmaba que los partidos deberían estar obligados a dar cuenta del origen de su financiamiento. Sin embargo, el 73% era de la opinión que el Estado no tendría por qué financiar las campañas de los partidos. El amplio rechazo al financiamiento estatal se apoyaba principalmente en el argumento de que un país pobre no debía malgastar sus recursos en organizaciones carentes de credibilidad, dedicadas al beneficio de sus dirigentes, antidemocráticas en sus estructuras internas, y

5) Los partidos políticos ya no podían evadir la tarea de institucionalizar su rol en el sistema democrático.

II. EL FINANCIAMIENTO ESTATAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El financiamiento estatal ha sido componente clave en los intentos de institucionalizar el rol de los partidos políticos en el sistema democrático. La discusión sobre la pertinencia de este financiamiento fue compleja y no fue fácil justificarlo en un contexto de austeridad fiscal y de control del gasto público. Los partidos lograron al final esgrimir dos razones fundamentales para establecer el financiamiento estatal de sus organizaciones. En primer lugar, que los partidos son instituciones de derecho público que tienen como misión fundamental concurrir a la constitución de los poderes públicos a través de elecciones libres; y en segundo lugar, que al dictar normas imperativas y obligatorias, se podría preservar a las instituciones del Estado, los partidos y al propio sistema democrático de situaciones peligrosas para la soberanía, independencia y seguridad nacionales (FUNDEMOS, Fundación Milenio 1994: 81).

Por supuesto, el financiamiento estatal de los partidos tenía su contrapartida: reconocidos los partidos como instituciones fundamentales para el Estado democrático -de hecho se produjo un proceso de “constitucionalización” de los partidos políticos-, esos partidos debían comprometerse a actuar con transparencia en sus gastos y dar cuenta de ellos ante la Corte Nacional Electoral (CNE). Jugaron también un papel relevante en la discusión los problemas comunes que se han presentado en las democracias modernas y que el financiamiento estatal ha tratado de resolver: a) equilibrar las desigualdades entre las distintas fuerzas y opciones políticas garantizando la igualdad de oportunidades en la competencia política; b) crear condiciones para que los partidos en función de gobierno no estén sometidos a los grupos de presión y al tráfico de influencias; y, de esta manera, asegurar que los partidos puedan cumplir su rol reconocido por las Constitución (Del Castillo 1991: 66).

El marco jurídico actual del financiamiento estatal en Bolivia está entonces inscrito en la ley de partidos políticos de junio de 1999, cuyo capítulo noveno establece lo concerniente al patrimonio, financiamiento y fiscalización de los partidos políticos. El artículo 50 considera entre los elementos constitutivos del patrimonio partidario las contribuciones de afiliados y simpatizantes, los bienes muebles e inmuebles y, particularmente, el autofinanciamiento mediante actividades lícitas así como el financiamiento estatal.

Al introducir el financiamiento estatal, la ley establece regulaciones importantes del financiamiento privado. Al respecto, el artículo 51 es el más importante pues impone

restricciones y límites significativos tanto a las fuentes de financiamiento como a los aportes que pueden obtener los partidos. En primer lugar, cabe destacar la prohibición de aportes provenientes de gobiernos o entidades estatales extranjeras, de organizaciones no gubernamentales, de origen ilícito o de carácter anónimo, salvo que se trate de colectas públicas. En segundo lugar, las empresas privadas nacionales pueden contribuir a los partidos bajo la condición de que los montos donados consten en la contabilidad de las empresas y de los partidos receptores. Sin embargo, estos aportes están sujetos a la condición restrictiva de que ninguna donación individual puede exceder el 10% del presupuesto anual de la organización partidaria. Esto significa que se trata de limitar las contribuciones de las empresas e individuos, pero sin disponer una relación determinada entre estas contribuciones y los recursos estatales recibidos que fue una idea considerada en el debate sobre el financiamiento estatal en 1997 cuando se quiso establecer que las contribuciones privadas no podían ser mayores al monto más alto de recursos estatales obtenidos por un partido.

El artículo 52 introduce siete requisitos que los partidos deben cumplir para obtener el financiamiento estatal, de los cuales los más importantes son:

- a) Tener personería jurídica y estar inscrito en la CNE,
- b) Haber obtenido en las últimas elecciones generales o municipales un mínimo del 3% del total de votos a nivel nacional,
- c) Dejar constancia de la nómina de dirigentes responsables de la administración del patrimonio partidario,
- d) Presentar un plan anual de actividades, aprobado por el órgano partidario correspondiente.

El artículo 53 define los recursos y el destino del financiamiento estatal distinguiendo dos tipos de financiamiento mientras que la ley de complementación del régimen electoral de 1997 contemplaba solamente un financiamiento estatal limitado a campañas electorales. En primer lugar, el artículo 53 establece que el Poder Ejecutivo debe consignar en el presupuesto de la CNE para los años no electorales un partida equivalente al medio por mil del presupuesto nacional, destinado a financiar programas partidarios de educación ciudadana y difusión de documentos político-programáticos. En segundo lugar, este artículo asigna a los partidos un presupuesto de dos y medio por mil del presupuesto nacional para las elecciones generales y un presupuesto de dos por mil para las elecciones municipales. El 50% de estos montos se distribuye sesenta días antes de las elecciones en forma proporcional al número de votos obtenido por cada partido en las elecciones inmediatamente anteriores y el 50% restante se distribuye sobre la base de los resultados obtenidos por cada partido en las elecciones del año electoral correspondiente. Es necesario destacar que la ley de partidos políticos no contempla ninguna perspectiva de género en el acceso a los fondos de los partidos en campañas electorales.¹

¹ Sin embargo, el Código Electoral establece en el artículo 112 que los partidos políticos deben considerar la participación de la mujer al establecer que el 33% (al menos) deben ser mujeres en las listas de candidatos a diputados y el 25% (al menos) en las listas de candidatos a senadores.

Respecto al tema clave de la fiscalización, el artículo 55 establece fuertes competencias de la CNE para supervisar la administración del patrimonio de los partidos. En este sentido, la CNE puede requerir información sobre los recursos recibidos por los partidos y sobre el uso de los recursos públicos solicitando la entrega de estados financieros actualizados así como los estados financieros de cada gestión anual. La CNE puede, además, recurrir a la Contraloría General de la Nación o contratar auditores externos a fin de obtener una evaluación independiente de los sistemas de administración y control interno de los partidos. Finalmente el artículo 62 prescribe que los partidos, que recibieron financiamiento estatal presenten ante la CNE una rendición de cuentas documentada. Para realizar estas actividades de control, la CNE aprobó en 2000 y 2002 dos “reglamentos de fiscalización” que son bastante engorrosos y contienen cada uno más de 100 artículos: un reglamento para “años no electorales” y otro para “años electorales” que determinan las responsabilidades y condiciones para la programación de operaciones, la organización administrativa, la preparación de estados financieros y la presentación de rendición de cuentas.²

La ley de partidos prevé también una serie de mecanismos para sancionar a los partidos que no hubieran cumplido con lo dispuesto en el artículo 62. Se determina, por ejemplo, una multa equivalente al 1% del financiamiento estatal obtenido si es que un partido no presenta la rendición de cuentas. En caso de infracciones graves, como las previstas en los artículos 69 y 70 –incumplimiento de la obligación de presentar los estados financieros o la falta de rendición de cuentas-, la CNE está habilitada para aplicar sanciones drásticas como suspender el financiamiento estatal y el derecho a participar en las próximas elecciones nacionales o municipales. No obstante, es necesario señalar en este caso la inconsistencia de las sanciones. En el artículo 62 se considera la falta de rendición de cuentas como una infracción leve que provoca sólo una multa, mientras que el artículo 69 considera la misma falta como una infracción grave que conlleva también una sanción fuerte.

En resumen, la ley de partidos políticos compromete a la CNE no sólo vigilar el cumplimiento de las normas y estatutos democráticos de los partidos políticos, sino también a controlar con todas las atribuciones del caso el manejo financiero de éstos. Como se puede comprobar, se trata de una ley caracterizada por normas estrictas. De hecho, se puede hablar de una regulación fuerte del sistema de financiamiento estatal que ha generado ciertas tensiones y contradicciones entre la normatividad rigurosa y las capacidades institucionales de la CNE para aplicar las normas (mecanismos institucionales, personal y hasta voluntad política).

² Para las elecciones generales de 1997, la ley entonces vigente estableció que todo aporte destinado al financiamiento de las campañas electorales debía estar registrado en un libro denominado de "Ingresos y Contribuciones", mientras que los gastos e inversiones realizados durante la campaña electoral debían estar consignados en un libro de "Gastos e Inversiones". Esta reglamentación imponía a los partidos que los partidos identifiquen a los contribuyentes y el origen de las donaciones haciendo una diferencia entre militantes, simpatizantes y otros donantes. Imponía también a los propios órganos partidarios de acuerdo a sus estatutos la administración de los aportes obtenidos las campañas electorales u otras actividades (CNE, 1997). Sólo se tiene un caso de infracción contra esta ley– el caso de CONDEPA- , contra el cual la CNE inició en 1999 un juicio coactivo por el mal uso de BS. 1 millón en las elecciones de 1997 que ha concluido recién en 2003.

III. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO ESTATAL

Como hemos señalado el sistema de funcionamiento estatal fue instaurado en 1997 con una reforma provisional de la ley electoral y establecido definitivamente en la ley de partidos de 1999. Desde entonces fue aplicado tres veces: en las elecciones generales de junio de 1997 y junio de 2002, y en las elecciones municipales de diciembre de 1999.

Tenemos entonces una experiencia muy reciente y, en muchos sentidos limitada, para evaluar el funcionamiento del sistema de financiamiento estatal, sus alcances y efectividad. Un problema adicional es que este financiamiento se rigió por dos leyes diferentes que divergen en algunos sentidos, especialmente respecto a las modalidades de financiamiento. Este análisis se concentra en las dos elecciones generales de 1997 y 2002 tomando en cuenta los siguientes aspectos: a) la distribución de los recursos estatales en periodos electorales y no electorales, b) los gastos incurridos por los partidos en procesos electorales y las diferencias entre éstos y los recursos obtenidos del Estado; c) el control ejercido por la CNE y la aplicación de sanciones ejecutadas por infracciones de los partidos.

Distribución de recursos estatales

El financiamiento estatal de los partidos tuvo lugar, por primera vez en la historia democrática del país, en las últimas elecciones presidenciales y parlamentarias de junio de 1997. De acuerdo a lo establecido en la ley electoral, el 50 por ciento de los fondos públicos se distribuyó proporcionalmente al porcentaje de votos obtenidos por los partidos que superaron el umbral del 3% en las elecciones nacionales de junio de 1993. El 50 por ciento restante fue entregado a los partidos de acuerdo a los resultados electorales de las elecciones de 1997 tomando en cuenta también la misma barrera electoral o la obtención de un diputado uninominal. Este monto se desembolsó sesenta días después de las elecciones. En el caso de alianzas partidarias, la distribución fue porcentual o de acuerdo al número de parlamentarios obtenido.

Siguiendo estos criterios, dos cuotas, cada una del 50 por ciento del monto total que equivale a \$US 10.73 millones, se distribuyeron antes y después de los comicios. Para las elecciones de 2002 se distribuyeron a los partidos aproximadamente \$US 9.4 millones. Además, el poder ejecutivo asignó en 1997 a la CNE \$US 7.546.139 y en 2002 \$US 8.450.704 para el programa operativo electoral destinado a cubrir todos los gastos de la gestión electoral. Si tomamos en cuenta adicionalmente el financiamiento estatal a los partidos que fue en 1997 \$US 11.20 millones y en 2002 de \$US 10.50 millones, cada voto le costó al Tesoro General de la Nación el equivalente de \$US 8 aproximadamente considerando que votaron en 1997 2.321.177 ciudadanos y en 2002 \$US 6.30 aproximadamente con 2.994.065 electores. De acuerdo a los criterios establecidos, la distribución de las dos cuotas de los recursos por partido en las elecciones generales de 1997 y 2002 fue la siguiente:

Tabla 1. Financiamiento estatal por partidos en las elecciones de 1997

	Elecciones 1993 %	Financiación 1997 (50% en \$us mill.)	Elecciones 1997 %	Financiación 1997 (50% en \$us mill.)
MNR	36.2	2.000	18.97	1.071
AP (ADN/MIR)	21	1.835	-	-
ADN	-	-	22.26	1.310
MIR	-	-	16.77	0.987
MAS	-	-	-	-
MIP	-	-	-	-
CONDEPA	14	0.83	17.16	1.010
UCS	13.7	0.745	16.11	0.948
MBL	5.3	0.286	3.09	0.182
TOTAL	-	5.696	-	5.508

El financiamiento para la campaña electoral de 2002 se distribuyó de la siguiente manera:

Tabla 2. Financiamiento estatal por partidos en las elecciones de 2002

Partido	Elecciones 1997 %	Financiamiento Elecciones 2002 50 % (\$US)	Elecciones 2002 %	Financiamiento Elecciones 2002 50 % (\$US)
MNR	18.2	931.295	22.46	1.100.540
MAS	(con IU)	94.664	20.94	1.026.060
NFR	(con ADN)	376.100	20.91	1.024.590
MIR	16.76	858.121	16.32	799.680
MIP	0	0	6.09	298.410
UCS	16.2	824.349	5.51	269.990
ADN	22.26	757.316	3.4	166.600
LJ	0	0	2.72	0
PS	1.38	0	0.65	0
MCC	-	-	0.63	0
CONDEPA	17,15	878.078	0.37	0
MBL	3.09	-	(con MNR)	0
TOTAL	-	4.719.923	-	4.685.870

El total del financiamiento estatal para las elecciones generales de 1997 y 2002 fue:

Tabla 3. Financiamiento estatal total por partidos en elecciones generales (\$US mill.)

PARTIDOS	1997	2002
MNR	3.071	2.031.835
ADN	2.227	923.916
MIR	1.904	1.657.801
MAS		1.120.724
MIP		298.410
CONDEPA	1.840	878.078
UCS	1.693	1.094.339
IU	0.218	
MBL	0.468	
NFR		1.400.690
TOTAL	10.735	9.405.793

IV. FINANCIAMIENTO PRIVADO Y GASTOS DE LOS PARTIDOS EN PROCESOS ELECTORALES

Para apreciar la magnitud de los recursos obtenidos por los partidos de fuentes privadas es necesario advertir dos dificultades: por un lado, la CNE no ha hecho una revisión de los contribuyentes y de los recursos donados por personas privadas o jurídicas; por el otro lado, los partidos mismos carecen de mecanismos adecuados de control interno, manejan sólo datos aproximados de los recursos obtenidos de fuentes privadas de financiamiento y no están plenamente dispuestos a revelar con exactitud montos y contribuyentes. Se ha procedido por dos vías para estimar los fondos obtenidos por los partidos. Una vía ha sido la de la aproximación a través de entrevistas a altos dirigentes de ciertos partidos. La segunda vía ha sido indirecta estimando los gastos aproximados realizados en la campaña electoral por partido.

En la campaña electoral de 1997, por ejemplo, ADN, afirma haber gastado aproximadamente \$US 5.7 millones y recibió del Estado \$US 2.22 millones de manera que \$US 3.5 millones tuvo que financiar con aportes privados provenientes de simpatizantes y empresas nacionales. Los aportes de estas empresas -es un caso generalizado en otros partidos- habrían sido mayormente entregados a través de intermediarios³. En el caso del MIR, la campaña electoral tuvo un costo total de aproximadamente \$US 3 millones y habiendo recibido del Estado \$US 1.9 millones tuvo que financiar sólo un tercio de sus gastos con aportes privados simpatizantes y empresas a través de intermediarios⁴. En las elecciones de 2002, por ejemplo, el MNR obtuvo del Estado \$US 2 millones

³ Entrevista con el Senador Enrique Toro de ADN, octubre de 1997.

⁴ Entrevista con Carlos Saavedra, Secretario Nacional del MIR, octubre de 1997.

aproximadamente e invirtió \$US 8 millones, por lo cual tuvo que cubrir la gran parte de sus gastos con contribuciones de fuentes privadas y de militantes.

También hay que tomar en cuenta los aportes personales que hicieron los candidatos a senadores y diputados para su propia campaña, lo cual es una norma en todos los partidos grandes. En ADN se calcula que estos aportes fueron de un promedio de \$US 30 mil⁵; en el MIR tuvieron un promedio de \$US 20 mil⁶, y en el MNR de \$US 40 mil⁷. Estas cifras parecen haberse mantenido al mismo nivel en las elecciones de 2002.

En síntesis, por las diferencias de montos entre financiamiento estatal y gastos totales en campañas electorales, se puede apreciar la importancia que el financiamiento estatal ha tenido para los partidos políticos, pero también que éste ha cubierto sólo una reducida parte de los gastos hechos por los partidos en las elecciones generales. Aunque la información acerca de los montos gastados por los partidos es inexacta, la siguiente tabla nos puede dar una idea aproximada de las diferencias entre el financiamiento estatal y los montos totales gastados por los partidos:

Tabla 4. Gastos totales de partidos relevantes en \$US (estimación)

PARTIDOS	1997	2002
MNR	7.000.000	8.000.000
ADN	6.000.000	5.000.000
MIR	4.000.000	5.000.000
MAS		500.000
NFR		
MIP		150.000
CONDEPA	2.000.000	1.000.000
UCS	3.500.000	3.000.000

V. FINANCIAMIENTO ESTATAL DE ACTIVIDADES NO ELECTORALES

En el pasado los partidos en función de gobierno tenían dos fuentes principales de ingresos -el aparato estatal, los empresarios privados- y en mucha menor magnitud los aportes de sus miembros, especialmente de los que desempeñaban una función pública. Las donaciones privadas a los partidos se hacían exclusivamente en épocas de campaña electoral cuando los partidos entran normalmente en plena actividad. Sobre la base de la ley de partidos, los partidos han empezado a financiar ciertas actividades ordinarias como programas de educación ciudadana y de difusión de programas partidarios con fondos del Estado asignados para años no electorales. A partir de 2000, se aplica entonces el financiamiento estatal para cubrir estas actividades en años no electorales. Este financiamiento otorgado a

⁵ Entrevista con Enrique Toro de ADN, octubre de 1997.

⁶ Entrevista con Carlos Saavedra del MIR, octubre de 1997.

⁷ Entrevista con Guillermo Bedregal del Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR, octubre de 1997.

los partidos fue en 2000 \$US 1.852 millones y en 2001 de \$US 2.030 millones aproximadamente (CNE 2002).

Los partidos han financiado también en menor escala sus actividades con recursos recaudados por concepto de cuotas de sus afiliados que trabajan como funcionarios estatales y como parlamentarios que hacen “aportes voluntarios” que oscilan entre el 5 y el 10%, aunque la ley electoral vigente hasta 1999 prohibía este tipo de contribuciones obligatorias. En 1997 ADN afirmaba tener 238 mil militantes inscritos, de los cuales sólo 20 mil aproximadamente aportan al partido con contribuciones modestas que habrían alcanzado para financiar la infraestructura y las actividades ordinarias. El MIR y el MNR, por su parte, sostenían tener también cifras similares de militantes e imponer a sus parlamentarios dar al partido del 6 al 7 por ciento de sus sueldos mensuales para cubrir gastos destinados a las actividades normales.

Sin embargo, tampoco es posible apreciar los ingresos de los partidos por este concepto de aportes de militantes debido a registros cambiantes y también porque según una disposición transitoria de la ley de partidos, éstos tienen que reinscribir a sus militantes en sus registros hasta el 15 de septiembre de 2003 y hasta el momento sólo tres partidos cumplieron con esta disposición. La Nueva Fuerza Republicana (NFR) ha registrado oficialmente 50.394, ADN 101.700 y el Movimiento al Socialismo (MAS) 68.051 militantes respectivamente.

La CNE no tiene los mecanismos para fiscalizar este tipo de fondos. No ha realizado ninguna investigación acerca de la magnitud de estos u otros recursos de origen privado con los cuales los partidos financian sus actividades no electorales. Aparte de que no hay antecedentes de investigación empírica sobre el tema, los propios partidos no tienen registros contables confiables sobre el número de miembros que aportan, sobre los ingresos por concepto de cuotas de los miembros ni registros públicos sobre gastos en propaganda política, en locales y funcionarios que trabajan a tiempo completo. Tampoco existen datos sobre el financiamiento de las organizaciones locales de los partidos con fondos aportados por los militantes.

La CNE no ha elaborado aún un informe oficial de los gastos hechos por los partidos en años no electorales. Pero altos funcionarios de la CNE sostienen que los partidos tienden a usar estos fondos contraviniendo lo estipulado en la ley. De acuerdo a informes preliminares, se sabe, por ejemplo, que un partido (el MNR) dedicó parte de estos fondos a financiar un periódico dedicado a la polémica contra otros partidos o a la crítica contra el gobierno anterior que difícilmente podían ser comprendidos bajo los criterios de educación ciudadana o difusión programática. Por estas razones, la opinión extra oficial de algunos miembros de la CNE es que debería suprimirse el financiamiento estatal para actividades no electorales⁸.

⁸ Entrevistas con Oscar Hassenteufel y Antonio Peres, Presidente y Vocal de la CNE respectivamente, agosto de 2003.

VI. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y GASTOS EN PROPAGANDA ELECTORAL

La legislación sobre campaña y propaganda electoral está inscrita en el Código Electoral (artículos 114-124). Según esta legislación, los medios estatales de comunicación deben otorgar en forma gratuita y permanente, por tiempo igual y en los mismos horarios, espacios de propaganda a los partidos, aunque los tiempos que se deben otorgar no están definidos por ley (artículo 115). En abril de 2002, la CNE dictó una resolución para superar este vacío decidiendo que la propaganda electoral gratuita se enmarque en el artículo 117 sobre el tiempo de propaganda en canales privados, es decir, estableciendo también un límite de diez minutos diarios en canales estatales.

Por lo tanto, estos espacios gratuitos concedidos por el canal estatal de TV fueron limitados en 2002 y, por supuesto, no lograron cubrir las demandas de propaganda de los partidos. El grueso de la propaganda electoral se ha hecho entonces por los canales de la TV privada cuya duración, sin embargo, ha estado limitada, como dijimos, a no más de diez minutos diarios a nivel nacional con la posibilidad de usar adicionalmente cinco minutos en medios departamentales o locales (artículo 117). Como los costos de estos canales han sido altos, sólo los partidos grandes con recursos importantes pudieron financiar una propaganda electoral costosa a nivel nacional.

Se calcula que un elevadísimo porcentaje (70% aprox.) de los gastos en las campañas electorales de 1997 y 2002 han estado destinados a la difusión de propaganda electoral por los canales de la televisión privada, y en menor cuantía por radio y prensa. La siguiente proyección de inversiones en propaganda por canales privados de TV en las tres ciudades importantes del país en 60 días de campaña refleja aproximadamente los gastos de los partidos en las elecciones de 1997 y 2002.

Tenemos una proyección de los gastos en inversión publicitaria hecha en televisión por los partidos grandes (en segundos en los canales privados) en las tres ciudades más importantes del país (Santa Cruz, La Paz y Cochabamba):

Tabla 5. Inversión en Propaganda por TV en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Elecciones Generales de 1997

PARTIDO	COSTO EN \$US
ADN	1,258,486
MNR	1,150,755
MIR	942,240
UCS	1,141,895
MBL	130,490
CONDEPA	997,014
TOTAL	5,602,880
Nota: \$US 6.00 promedio por segundo	
Fuente: La Razón, La Ventana, mayo 18 de 1997	

Tabla 6. Inversión en Propaganda por TV en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Elecciones Generales de 2002

PARTIDO	COSTO EN \$US
MNR	6,519,942
NFR	4,970,878
MIR	3,370,708
ADN	2,833,490
UCS	1,785,333
CONDEPA	537,625
MAS	313,533
MCC	279,466
L y J	89,760
MIP	86,636
PS	0
TOTAL	20,787,371
Nota: \$US 11.00 promedio por segundo	
Fuente: La Razón, Recta Final, junio 29 de 2002	

VII. LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR LA CNE

Como se ha afirmado anteriormente, la regulación estricta del financiamiento estatal provoca problemas en la aplicación de las normas. La CNE se ha enfrentado al problema institucional de cómo poner en vigor este régimen considerando el hecho que los partidos políticos, siguiendo una inveterada tradición del país, han buscado formas y resquicios para vulnerar la ley, lo cual ha originado también tensiones con la CNE.

Según la evaluación personal y preliminar hecha por algunos miembros de la CNE, la experiencia es que la institución se ha visto ante la imposibilidad de aplicar en toda su extensión esta regulación, especialmente la que se refiere a la fiscalización de las contribuciones de origen privado. Como en el caso de las elecciones de 1997, el trabajo de fiscalización de la CNE después de las elecciones de 2002 se ha concentrado en el uso de los aportes estatales por los partidos y no en las contribuciones privadas. En este aspecto, la CNE se enfrenta al desafío de elaborar un documento global de evaluación sobre la eficacia del sistema regulativo de financiamiento.

De esta manera, las dos experiencias –elecciones municipales y generales de 1999 y 2002- habrían demostrado, sobre todo, que el objetivo del financiamiento estatal –controlar a los partidos, y hacer que sus fuentes de ingresos se hagan lo más transparente posibles- no se ha cumplido plenamente. La razón fundamental es que la CNE no tiene los mecanismos legales e institucionales para fiscalizar los aportes privados. No tiene sobre todo los mecanismos para identificar con exactitud las fuentes de financiamiento, por ejemplo, para

detectar fuentes de origen extranjero o contribuyentes disfrazados o para descubrir a intermediarios de fondos ilícitos o anónimos. Por lo tanto, no se ha podido establecer la veracidad o exactitud de la información aportada por los partidos acerca del origen y las cantidades de las contribuciones privadas con las cuales han cubierto los partidos la gran diferencia entre sus gastos de campaña electoral y los aportes obtenidos del Estado.

Las sanciones como son la suspensión del financiamiento estatal se aplica por la falta de presentación de rendiciones de cuenta documentada. De acuerdo a la CNE todos los partidos beneficiarios de los recursos estatales en las elecciones generales de 1997 y 2002 presentaron los descargos dentro de los plazos establecidos. La CNE revisó la rendición de cuentas hecha por los partidos sobre el financiamiento estatal que recibieron en las elecciones de 1997 y constató sólo un caso de infracción relativamente grave. Se trata del caso de Conciencia de Patria (CONDEPA), partido contra el cual la CNE – después de una auditoría hecha por la Contraloría General de la República- inició en 1999 un juicio coactivo por gastos injustificados y facturas con respaldo insuficiente.

En la labor de fiscalización de los años recientes, la dirección de fiscalización de la CNE ha ventilado otro caso relacionado con ADN. A este partido se le ha hecho un cargo para la devolución de \$US 300 mil por concepto de gastos no respaldados de financiamiento estatal en un año no electoral. Si ADN no devuelve ese dinero, la CNE podría iniciarle también un juicio coactivo. Por otra parte, la CNE está realizando el trabajo de fiscalización del financiamiento estatal otorgado a los partidos para las elecciones de 2002.

VIII. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

Ciertamente, a pesar de las objeciones que puedan hacerse, el financiamiento estatal de los partidos políticos ha sido una expresión del proceso de institucionalización de la democracia en Bolivia. La ley electoral ha implantado mecanismos para tratar de cumplir con uno de sus objetivos fundamentales: evitar el uso de fondos provenientes del narcotráfico u otras fuentes ilícitas y, en su caso, poder detectar estos fondos.

Con el trasfondo de la experiencia de dos elecciones generales y una elección municipal, ¿se puede afirmar que el sistema de financiamiento estatal ha enfrentado razonablemente el problema de las finanzas de los partidos políticos en campañas electorales? ¿Contribuirá a la transparencia de los gastos de los partidos y a evitar que recursos ilícitos influyan a los partidos y gobiernos democráticos? Al destacar el nivel de modernidad alcanzado por el Estado boliviano, la CNE se mostró al principio relativamente confiada por el hecho de que las disposiciones de la ley electoral y el reglamento para la presentación de informes económicos de la campañas electorales podían contribuir a nivelar las capacidades financieras de los partidos políticos en las contiendas electorales y a proteger al sistema democrático de la infiltración de recursos ilícitos que podrían condicionar la gobernabilidad del país (CNE, 1997: 49).

Después de las elecciones de 1997, Alfredo Bocángel, entonces presidente de la CNE, sostenía que la ley electoral había introducido filtros importantes para discriminar los aportes privados a los partidos y también creado las estructuras administrativas necesarias

para ejercer un control razonable sobre los ingresos e inversiones de los partidos⁹. Pero, a pesar de que la ley de partidos políticos representa un avance en materia de normas para el control del financiamiento de los partidos, se ha hecho evidente con las elecciones de 2002 que la CNE, dado el desarrollo limitado de sus capacidades y mecanismos institucionales, no está todavía en condiciones de controlar los gastos de los partidos y verificar las fuentes de financiamiento privado.

La CNE tiene la capacidad para comprobar los gastos de los partidos en las campañas electorales, tarea relativamente fácil porque la mayor parte de estos gastos, destinados a la propaganda electoral por TV, son verificables sin ningún problema. Sin embargo, como dijimos anteriormente, la CNE no cuenta con los mecanismos para comprobar el origen de los aportes privados y, más aún, no ha emprendido verdaderamente esta tarea. Además, la CNE no ha hecho aún una evaluación general del funcionamiento y de la eficacia del régimen de financiamiento estatal a los partidos políticos en las elecciones de 1997 y 2002.

Por su parte, las comisiones económicas de partidos como ADN y MIR sostenían en 1997 que habían revisado el origen de los recursos y la identidad de los contribuyentes. Pero después de las elecciones de 2002 no se puede afirmar con certeza que los partidos hubieran asumido eficazmente esta tarea para colaborar a la transparencia del financiamiento privado. Los partidos no tienen los mecanismos internos adecuados y eficaces, para cumplir con la obligación de registrar fidedignamente las contribuciones recibidas y la identidad de los contribuyentes. De hecho, la CNE considera que los partidos no se han adaptado a la regulación establecida por el régimen de financiamiento estatal¹⁰.

A partir de la experiencia y las lecciones acumuladas en las dos elecciones generales de 1997 y 2002, se puede sostener entonces que subsisten fallas y debilidades en la ley de partidos que deberían ser suprimidas si se quiere alcanzar un control eficiente y una mayor transparencia en el financiamiento de los partidos políticos. La primera falla importante es la que se ha producido por exceso del régimen de financiamiento al haberse ampliado en 1999 al apoyo de actividades ordinarias de los partidos. Por un lado, la CNE dispone de capacidades limitadas para supervisar el gasto de los partidos en estas actividades; por otro lado, la eficacia del control sería mejorada si este financiamiento estatal fuera eliminado. Otra razón importante para adoptar esta medida, sería, como sostiene el presidente de la CNE, que los partidos han hecho mal uso de este financiamiento y que lo mejor sería un cambio en la legislación suprimiendo los recursos para años no electorales.

Una segunda falla, al parecer, se debe también al celo excesivo de una doble reglamentación para la rendición de cuentas en años electorales y no electorales. La CNE adoptó como núcleo de esta reglamentación el reglamento de auditoría de la Contraloría General de la República que fue elaborado para el control de las empresas públicas. A este respecto, el presidente de la CNE piensa que deberían revisarse los reglamentos y adecuarlos a la naturaleza y a las funciones específicas de los partidos haciéndolos más operativos.

⁹ Entrevista con el Dr. Alfredo Bocángel, realizada el 10 de noviembre de 1997.

¹⁰ Entrevista con el Dr. Hassenteufel, Presidente de la CNE, 27 de agosto de 2003.

La principal debilidad, de acuerdo a la CNE, son las limitaciones de la Dirección de Fiscalización. En primer lugar, la labor de fiscalización depende de auditorías de la Contraloría General o de firmas externas autorizadas; en segundo lugar, esta Dirección cuenta con un personal reducido de cuatro personas. La CNE propone, para superar estas insuficiencias, que se fortalezca la Dirección de Fiscalización creando una unidad independiente de auditoría a fin de hacer más efectivo el trabajo de revisión de los estados financieros y de la rendición de cuentas de los partidos. De esta manera, se podría evitar que la resolución y aclaración de un caso como el de CONDEPA, presentado en 1999, dure cuatro años¹¹.

Igualmente es necesario hacer referencia a la ambigüedad existente en la opinión pública acerca del financiamiento estatal. Por un lado, debido a la crisis de credibilidad de los partidos predomina una actitud negativa ante la distribución de recursos estatales que se refleja constantemente en noticias y opiniones en la prensa.¹² Por otro lado, existe una marcada indiferencia y desinterés por analizar y debatir el tema en seminarios o artículos académicos. Es como si el financiamiento estatal, por negativo e irracional, fuera un fenómeno indigno de ser tratado. Salvo los partidos políticos que, por razones obvias, apoyan el doble financiamiento estatal, nadie parece interesarse por esta cuestión. Sin embargo, en la percepción de varios miembros de la CNE el financiamiento estatal debería limitarse a las campañas electorales¹³.

Para concluir, a la luz del trabajo de fiscalización hecho por la CNE que ha tenido como foco principal el control sobre el uso de los fondos estatales, pienso que el régimen de financiamiento estatal está lejos de cumplir con uno de sus objetivos primordiales: lograr la transparencia del origen y el uso de los recursos que los partidos obtienen de fuentes privadas para sus campañas electorales. Ni la ley de partidos políticos provee mecanismos adecuados ni la CNE cuenta con las capacidades institucionales necesarias a este fin. Como sostuve hace años, la experiencia internacional en materia de financiamiento estatal de los partidos políticos –decepcionante en muchos aspectos- debería aleccionarnos y, sin subestimar la pertinencia del financiamiento estatal, inducirnos a no abrigar expectativas infundadas (Mayorga 1998).

¹¹ Idem.

¹² A excepción de la encuesta hecha por ILDIS en 1992, los sondeos de opinión realizados en los últimos diez años, que yo sepa, no han tomado en cuenta preguntas acerca de la aceptación o rechazo del financiamiento estatal a los partidos (ILDIS 1992; Latinobarómetro 1996; Secretaría Nacional de Participación Popular 1996; PNUD 1995; The Economist 2001; USAID y Encuestas & Estudios 2002).

¹³ Entrevista con Antonio Peres, Vocal de la CNE, 21 de agosto de 2003.

Bibliografía

- CNE, 1997. Informe al Congreso Nacional: Elecciones Generales de 1997. La Paz.
- CNE, 2002. Informe al Congreso Nacional: Elecciones Generales de 2002. La Paz.
- Del Castillo, Pilar, 1991. La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales. Madrid: Siglo XXI.
- FUNDEMOS y Fundación Milenio, 1994. Posición de los partidos políticos en torno a la necesidad de una Ley de Partidos Políticos. La Paz: Fundación Milenio.
- Fundación Adenauer e ILDIS, 1995. Anteproyecto de la Ley de Partidos Políticos: Algunas interrogantes y posibles respuestas. La Paz: ILDIS.
- ILDIS, 1992. Encuesta de Coyuntura Nacional. La Paz: ILDIS.
- Latinobarómetro, 1996. Encuesta sobre Democracia y Gobernabilidad. La Paz: Encuestas & Estudios.
- Mayorga, René Antonio, 1998. “El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia”, en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (eds.), *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- PNUD, 1995. Encuesta sobre Seguridad Humana en Bolivia. La Paz: PNUD.
- Secretaría Nacional de Participación Popular, 1996. Encuesta de Cultura Ciudadana. La Paz: SNPP.
- The Economist, 2001. “The Latinobarómetro Poll. An Alarm Call for Latin American Democrats”. July 26th.
- USAID y Encuestas & Estudios, 2002. Auditoría de la Democracia en Bolivia. La Paz: Universidad Católica de Bolivia.