

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS REPÚBLICA DOMINICANA

Isis Duarte

I. INTRODUCCIÓN

Si bien en una democracia el pueblo es el depositario de la soberanía (gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo), a partir de las complejas relaciones que rigen el ejercicio de la política en las sociedades modernas las principales decisiones que inciden en las condiciones de vida de la mayoría de la ciudadanía no se toman mediante la práctica de una democracia directa, sino a través de un proceso de delegación-representación. En ese contexto los partidos han ocupado un rol estelar dentro del conjunto de instituciones del sistema político ya que, entre otros factores, constituyen el canal más importante para acceder a la representación política de los intereses societales en los principales centros de ejercicio del poder. A partir de esta premisa, el juego democrático supone la aceptación, regulación y legitimación de una elite que se especializa en el ejercicio de este rol a través de los partidos. También, la aceptación de esta función ha tenido como resultado dotar a esta elite, y a las agrupaciones políticas que organizan, de recursos operativos.

En la República Dominicana no existe una ley de partidos políticos propiamente dicha¹, sino que es la Ley Electoral que organiza y regula la participación de estas organizaciones en el sistema electoral.² El financiamiento que en la actualidad reciben los partidos políticos es el resultado de las reformas hechas a la Ley Electoral el año 1997³, que introducen cambios sustanciales en esta materia. Hasta entonces, la legislación sobre financiamiento de la actividad política sólo permitía el disfrute de recursos del sector privado, ya que establecía que “todos los actos de cooperación, asistencia o contribución

¹ Hay que indicar, sin embargo, que desde enero del 2000 existe un “Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, elaborado por la antigua Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME). Aunque todavía este Anteproyecto no ha sido sometido al Congreso Nacional, ha despertado el interés de diversos sectores y ha sido objeto de discusión en varios eventos. Primero, durante el proceso de elaboración del anteproyecto se efectuó un taller que contó con la participación de representantes de los tres partidos mayoritarios, la Junta Central Electoral (JCE) y especialistas de la sociedad civil. También en octubre del 2001 Participación Ciudadana (PC) organizó un Seminario sobre “Democracia y Partidos Políticos: legislación y Expectativas de Cambio” que ofreció un nuevo escenario para debatir los alcances y limitaciones del Anteproyecto. Por último, en este momento esta organización cívica está organizando Mesas de Intercambio para discutir y presentar propuestas sobre temas de la agenda político-electoral, entre los cuales se encuentra el financiamiento y la Ley de Partidos. Véanse: COPRYME-PNUD, *Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Política*, Santo Domingo, 2000. Aquino, José A., *Anteproyecto de ley sobre partidos y agrupaciones políticas*. En: Participación Ciudadana, *Democracia y Partidos Políticos: Legislación y Expectativas de Cambio*. Santo Domingo, 2002.

² Véase R. Rodríguez Estrella, “Legislación y financiamiento de los partidos políticos en la República Dominicana”, En: Participación Ciudadana, 2002. También I. Duarte, “Financiamiento estatal a los partidos políticos dominicanos y monitoreo de gastos publicitarios”. Ibid.

³ I. Duarte, 2002. Además del financiamiento para los partidos, otros cambios introducidos en el sistema electoral dominicano, entre 1994 y 1997, fueron los siguientes: la no reelección del presidente para un periodo de gobierno consecutivo, la separación de las elecciones legislativas y municipales por un periodo de dos años, el sistema de doble vuelta electoral (mayoría absoluta para ganar en una primera vuelta, de no obtener tal cantidad se recurriría a una segunda vuelta electoral), la cuota mínima de candidatura femenina, la creación de nuevas circunscripciones electorales para elegir los diputados y regidores, y otorgar el derecho al sufragio de los dominicanos residentes en el exterior.

económica a los partidos eran función exclusiva de las personas naturales”, y la intervención del Estado en tales propósitos era considerada ilícita y estaba “absolutamente prohibida”.⁴ Sin embargo, habría que anotar que los partidos políticos recibían en los procesos electorales cuantiosos recursos mediante el sistema de exenciones impositivas, bajo la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, lo cual generaba todo un conjunto de actos de corrupción sucesivos. Lamentablemente, no hay datos o estudios que permitan cuantificar el valor de estas exenciones para compararlo con los aportes en efectivo del Estado. En segundo lugar, hasta 1997 los partidos políticos o los candidatos se agenciaban estos recursos principalmente durante el período de campaña electoral que hasta 1994 se llevaba a cabo cada cuatro años porque todas las elecciones se efectuaban de manera simultánea. Las reformas electorales de la década de los 90 cambiaron sustancialmente esta situación, en un doble sentido. Por un lado transformaron el régimen de financiamiento que pasa de privado a mixto, dotando a los partidos políticos de la contribución estatal y, en segundo lugar, el aporte del Estado va a permitir que estas agrupaciones puedan disfrutar de recursos permanentes para realizar sus actividades. Por último, y desde la perspectiva de los intereses de la ciudadanía, a partir de la reforma del 1997 la contribución estatal introduce un elemento adicional de interés ya que el gasto de los partidos políticos y el mantenimiento de la elite política se realizan con recursos aportados por los contribuyentes.

Como mostraremos en este artículo, los cambios introducidos en el régimen de financiamiento de los partidos políticos dominicanos a partir del 1997, han incrementado significativamente los fondos con que cuentan, pero, en el contexto actual, la ley electoral no dispone de procedimientos y medios apropiados que obliguen a estas organizaciones a informar sobre las fuentes y magnitud del financiamiento privado y a rendir cuentas del uso de los recursos que pone en sus manos. Una segunda gran limitación de la legislación en materia de financiamiento es la ausencia de regulaciones para el uso o destino específico de los fondos tanto públicos como privados que son manejados por los partidos políticos.

La ausencia de controles sobre el origen y uso de los recursos por parte de los partidos políticos, la cara oculta del financiamiento privado de la actividad política, se hizo evidente luego del destape, el 13 de mayo de este año, de la escandalosa estafa a sus ahorrantes y al Estado que terminó con la quiebra del Banco Intercontinental (BANINTER). Considerado por los analistas “como uno de los escándalos financieros más graves del mundo, sino el peor, guardando las proporciones de la economía nacional y sus repercusiones”,⁵ el fraude ha sido estimado en más de 55 mil millones de pesos (US\$2.2) lo que equivale al 67% del presupuesto nacional de este año y al 15% del producto nacional bruto y hasta el 8 de mayo pasado había implicado una emisión del Banco Central por un monto del 50% del presupuesto del gobierno central para el 2003.

Las aún limitadas informaciones publicadas sobre este caso, evidencian que los principales partidos y dirigentes políticos se encuentran en la lista de personas e instituciones que se beneficiaron ampliamente de los fondos substraídos⁶: Como destaca un comunicador: “El

⁴ Artículo 70, Ley Electoral 5884, del 5 de mayo de 1962.

⁵ J. Díaz, análisis publicado en el *Periódico Hoy*, 16 de mayo del 2003.

⁶ En el discurso emitido a través de una cadena televisiva y radial el Lic. José Lois Malkun, Gobernador del Banco Central, reveló al país diversos aspectos sobre la naturaleza y alcance del fraude de BANINTER el 13 de mayo del 2003. Entre los documentos que acompañaron la denuncia aparece una lista de una parte de las donaciones a favor de partidos

fraude fue posible por la complicidad del sistema político. El dinero que se manejó y se distribuyó entre partidos, campañas electorales, legisladores, militares, periodistas, funcionarios del gobierno, y los regalos que se hicieron vía tarjetas de crédito que portaba mucha gente, corrompió en sus entrañas al Estado, a los partidos y sus líderes y a los funcionarios, y eso hizo posible el ocultamiento de la más grande conspiración económica contra el país”⁷.

II. LA NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

El financiamiento público directo

El financiamiento otorgado por el Estado a los partidos políticos dominicanos, así como otros aspectos de la normativa que rige la constitución y funcionamiento de estas organizaciones, está estrechamente relacionado con la participación en los procesos electorales. En efecto, tanto la conceptualización y el reconocimiento legal de las organizaciones partidarias, como las posibilidades de lograr apoyo económico del Estado para llevar a cabo sus actividades, están determinados por factores político-electorales.

Así, al sancionar las condiciones para el reconocimiento, la ley electoral dominicana contiene una noción implícita de partido político que establece como objetivo de estas organizaciones “participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular, con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado”.⁸ También los requisitos para el reconocimiento legal de los partidos políticos están completamente condicionados por la participación en las contiendas electorales. Del conjunto de estas disposiciones se destacan dos que son particularmente relevantes (artículo 42):

- El número de afiliados que debe reunir un partido para ser reconocido que en ningún caso puede ser menor de “dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales”;
- El disponer de organismos directivos y locales abiertos en todo el territorio nacional. (En la actualidad se trata de una estructura orgánica que debe abarcar 32 municipios cabeceras de provincias y el Distrito Nacional).

Tal como se muestra en el Cuadro 1, los partidos políticos son beneficiarios de un financiamiento permanente por parte del Estado ya que reciben ingresos tanto en años electorales para la campaña (por un monto equivalente al 0.50% del presupuesto del gobierno) como en los períodos no electorales (0.25%). La gran mayoría de los recursos Estatales, tanto en años electorales como en aquellos no electorales, es distribuido a los

políticos realizadas por BANINTER, que abarca: Contribución al Partido Revolucionario Dominicano (PRD) para elecciones congresionales del 2002, donaciones al PRD para celebración de mítines y campañas electorales, donaciones a otros partidos políticos para campañas electorales, ayudas dadas a Danilo Medina (dirigente del Partido de la Liberación dominicana (PLD) y candidato Presidencial de ese partido en el 2002) y a Hatuey de Camps, Presidente del PRD.

⁷ Artículo de Fausto Rosario, *Periódico El Caribe*, Santo Domingo, 17 de mayo del 2003.

⁸ Ley Electoral 275-97, Artículo 41.

partidos según el porcentaje de votos obtenidos en elecciones previas, y la asignación es otorgada dentro del presupuesto entregado a la JCE.

Tabla 1. Disposiciones sobre contribución del Estado al financiamiento de los partidos políticos en la República Dominicana. Ley Electoral 275-97

Fecha de promulgación de la Ley: 21 de diciembre del 1997	
Alcance y monto del financiamiento (Artículo 48): El Estado otorga financiamiento permanente equivalente a un porcentaje del presupuesto anual del gobierno: 0.50% en años electorales y 0.25% en años no electorales	
Criterios para la distribución de los recursos del Estado a los partidos políticos (Artículo 50)	
<p><i>En los años electorales:</i></p> <p>25 % del total y a partes iguales:</p> <p>Partidos políticos o alianzas que obtuvieron reconocimiento para participar en las elecciones y con candidaturas aprobadas</p> <p>75% del total según el porcentaje de votos obtenidos en las últimas dos elecciones :</p> <p>Partidos políticos que participaron en las últimas dos elecciones y mantuvieron su reconocimiento</p>	<p><i>En los años no electorales:</i></p> <p>Pagos mensuales según la proporción de votos obtenido en las elecciones precedentes.</p> <p>Aplica a todos los partidos políticos que mantienen reconocimiento luego de las elecciones precedentes.</p>

Luego de la promulgación de la Ley que otorgó financiamiento estatal, es decir en los últimos cinco años, el Estado Dominicano ha entregado recursos a los partidos políticos dominicanos que reúnen las condiciones exigidas por la ley por un total de RD\$ 2.647 millones (aproximadamente US\$56.2 millones) suma que en promedio representa unos US\$11.2 millones anuales (Cuadro 2). El financiamiento otorgado a los partidos políticos ha incrementado el costo que debe aportar el Estado al sistema político electoral dominicano. Así, luego de la promulgación de la Ley que otorga financiamiento público a los partidos el gasto aportado por el Estado a la Junta Central Electoral (JCE) para organizar las elecciones se multiplicó por tres, al pasar de RD\$181.6 millones en 1997, a RD\$563.4 en 1998. Si tomamos como indicador el gasto público total por votantes (el financiamiento para las operaciones de la JCE y de los partidos políticos) encontramos que mientras en las elecciones presidenciales del 1996 fue de RD\$72.4 millones en los comicios del 2000 ascendió a RD\$747.4 millones. En el Cuadro 3 se muestra los resultados de la distribución de los recursos públicos a las diferentes organizaciones políticas que participaron en las elecciones del 2000, aplicando las disposiciones contenidas en la Ley Electoral.

Tabla 2. Presupuesto asignado por el gobierno central a la Junta Central Electoral y a los partidos políticos. 1998-2002

AÑO	Total asignado por el Estado Millones RD\$	Sub-total JCE Millones RD\$	Sub-total Partidos Políticos Millones RD\$	Total asignado por el Estado Millones US\$	Sub-total JCE Millones US\$	Sub-total Partidos Políticos Millones US\$
1998	563.4	391.7	171.7	36.89	25.65	11.24
1999	540.7	434.9	105.8	33.73	27.13	6.60
2000	747.4	523.2	224.2	45.51	31.86	13.65
2001	657.7	509.7	148.0	38.80	30.07	8.73
2002	1,085.1	787.7	297.4	58.19	42.24	15.95
1998 - 2002	RD\$ 3,594.3	RD\$ 2,647.2	RD\$ 947,1	US\$ 213.12	US\$ 156.95	US\$ 56.17

Fuente: Elaborado por Isis Duarte con información aportada por la Oficina Nacional de Presupuesto y la Junta Central Electoral.

Tipos de financiamiento público directo

La contribución pública directa se entrega a los partidos que reúnen las condiciones establecidas por la ley, pero ésta no contiene disposiciones que regulen el uso que deben dar las organizaciones políticas al financiamiento recibido ni a la distribución de los fondos públicos entre las diferentes modalidades de candidaturas. En tal sentido la dirección de los partidos determina de manera discrecional la distribución de los fondos.

En la República Dominicana la duración de los mandatos presidencial, legislativo y municipal es de cuatro años. A partir de la reforma constitucional del 1994, las elecciones legislativas y municipales se celebran en fechas separadas por dos años de las presidenciales, pero, como el financiamiento estatal es permanente, de hecho los partidos reciben contribución para todos los tipos de elecciones.

En los últimos procesos electorales los tres partidos dominicanos mayoritarios han introducido modalidades de selección de las candidaturas mediante primarias de membresía. Sin embargo es oportuno hacer dos comentarios al respecto. Si bien el Estado no aporta de manera expresa fondos para este tipo de elección, de manera indirecta sí lo otorga, porque los recursos estatales otorgados en años no electorales podrían utilizarse para costear la organización de las primarias internas. En este momento se discute en el Congreso un proyecto de ley llamado a regular las primarias y que, de ser aprobado, incluye modalidades indirectas de financiamiento de esta actividad a través de servicios y recursos aportados por las autoridades electorales (diseño de las boletas electorales,

participación en la selección del Jurado de centros de votación, organización del escrutinio municipal, entre otros aspectos).⁹

Tabla 3. Distribución de la contribución económica del Estado a los partidos políticos. Elecciones Presidenciales, 2000. -datos en RD\$-

PARTIDOS POLITICOS	A base del 25%	A base del 75%	Monto total	Distribución %
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	3,737,184.75	74,684,049.86	78,421,234.61	34.97
Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	3,737,184.75	60,247,667.80	63,984,852.55	28.54
Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)	3,737,184.75	26,707,378.62	30,444,563.37	13.58
Partido Revolucionario Independiente (PRI)	3,737,184.75	1,513,805.15	5,250,989.90	2.34
Partido de la Unidad Democrática (UD)	3,737,184.75	2,809,110.42	6,546,295.17	2.92
Bloque Institucional Social Demócrata (BIS)	3,737,184.75	1,057,732.68	4,794,917.43	2.14
Partido Quisqueyano Demócrata (PQD)	3,737,184.75	502,630.18	4,239,815.56	1.89
Partido Nac. De Veteranos y Civiles (PNVC)	3,737,184.75	191,774.44	3,928,959.19	1.75
Partido Demócrata Popular (PDP)	3,737,184.75	55,663.92	3,792,848.67	1.69
Partido Alianza Social Dominicana (ASD)	3,737,184.75	172,330.08	3,909,514.83	1.74
Partido Popular Cristiano (PPC)	0	231,169.97	231,169.97	0.10
Partido Nueva Alternativa (PNA)	3,737,184.75	0	3,737,184.75	1.67
Partido Renacentista Nacional (PRN)	3,737,184.75	0	3,737,184.75	1.67
Movimiento Independiente. Unidad y Cambio (MIUCA)	3,737,184.75	0	3,737,184.75	1.67
Movimiento Unidad e Integración Dominicana (UNIDO)	3,737,184.75	0	3,737,184.75	1.67
Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD)	3,737,184.75	0	3,737,184.75	1.67

⁹ Este proyecto ha sido objeto de fuertes críticas por organizaciones políticas y especialistas en la materia. El alegato principal es que el proyecto es contrario a disposiciones constitucionales por la gran injerencia que le otorga a la Junta Central Electoral en el proceso de selección de las candidaturas. Véase: Eduardo Jorge Prats, “Inconstitucionalidad del proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias”, *Gaceta Judicial*, 28 de marzo a 11 de abril del 2003, Santo Domingo.

TOTALES RD\$	56,057,771.25	168,173,313.12	224,231,085.00	100.00
US\$	(3,397,440.68)	(10,192,322.01)	(13,589,762.70)	100.00

Fuente: *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 2000*, JCE, Santo Domingo, 2000. RD\$16.50 = US\$1.00

El momento del desembolso de los fondos públicos a los partidos varía según se trate de un año electoral o no. En los años electorales la contribución pública se entrega durante la campaña (a más tardar 10 días después de la fecha límite de presentación de candidatos). En los años no electorales se asignan cuotas mensuales.¹⁰

En lo que toca al financiamiento público indirecto, a partir de la promulgación en 1997 de las disposiciones que otorgan financiamiento público directo a los partidos políticos se prohíbe (artículo 47) el financiamiento indirecto, excepto el derecho a usar espacios gratuitos para promover sus candidaturas y programas en los medios de masa electrónicos de radio y televisión propiedad del Estado una vez concluido el plazo para la presentación de candidaturas y aprobadas éstas por la JCE (artículo 94, c.), aspecto que será abordado más adelante.

El financiamiento privado: restricción de donaciones

Además del financiamiento estatal, las disposiciones legales vigentes en el país permiten las donaciones de “personas naturales y jurídicas nacionales privadas” (artículo 47), sujeto a varias restricciones. La ley electoral prohíbe la aceptación de ayudas materiales de grupos económicos, de gobiernos e instituciones extranjeras y el financiamiento de personas físicas vinculadas a actividades ilícitas (artículo 55).

También la Ley Electoral 275-97 otorga a la Junta Central Electoral “facultad para anular cualquier operación de la cual tenga conocimiento e incautar provisionalmente o tomar cualquier medida cautelar con el auxilio de la fuerza pública respecto a cualquier bien, o para hacer cesar de inmediato cualquier uso indebido de los recursos y medios del Estado” (artículo 47). Sin embargo no hay restricciones al monto de las contribuciones privadas lícitas que contempla la ley. Tampoco hay límites a los gastos de campaña.

Aunque en la República Dominicana los recursos públicos se entregan al partido, la mayoría de los gastos fundamentales de la campaña electoral están a cargo de los candidatos que además de los fondos que puede otorgar el partido se agencian recursos del sector privado. En tal sentido el perfil del candidato o candidata y sus potencialidades en términos electorales son determinantes para la obtención de fondos no estatales.

El referido fraude al Estado y a los ahorrantes protagonizado por un grupo financiero, el conjunto de empresas del Banco Interamericano, constituye una modalidad de financiamiento no regulado de la actividad política y de la elite que la organiza, y que durante 14 años se benefició de fondos que provenían de sectores económicos que terminaron siendo sometidos a la justicia bajo acusación de estar involucrados en

¹⁰ Véase Ley 275'97, Artículos 50 y 54.

actividades ilícitas. Tal como fue documentado por el Gobernador del Banco Central¹¹ y ha sido destacado por varios analistas, el caso BANINTER “revela la presencia de prácticas de corrupción que involucran a dirigentes políticos de los tres principales partidos, incluyendo a dos expresidentes y el presidente actual, dos de los cuales se están presentando como precandidatos para las elecciones del 2004.”¹²

Cuantificación del financiamiento y límites a los gastos de campaña

Costo aproximado de las últimas elecciones

Luego de aprobada la Ley que otorga financiamiento público a la actividad política se han efectuado en el país tres procesos electorales, aunque no hay datos confiables que permitan conocer el monto total que gastan los partidos políticos porque el financiamiento del sector privado no está documentado a cabalidad. Tampoco se difunde la información sobre los gastos electorales que hacen los candidatos, ya que la ley no especifica los montos que deben entregarse por este concepto.

La única información disponible sobre el financiamiento privado es la suministrada por los partidos a la JCE en los reportes de gastos que deben realizar para “rendir cuenta” de los fondos públicos recibidos. Los datos recopilados a través de esta fuente, correspondientes a los años 1998 y 2000 aparecen en el Cuadro 4. Las cifras reportadas por los partidos sugieren que la mayoría de los gastos se efectuaron con fondos públicos (79.0% en el 1998 y 58.0% en las elecciones Presidenciales del 2000), distribución que no se corresponde con las estimaciones de los analistas que ubican el financiamiento privado por encima del público.¹³ Es interesante destacar que a pesar de la subestimación de las cifras correspondientes al sector privado, los datos reportados por los partidos revelan un incremento en la proporción de los gastos que aporta el sector privado que, entre las dos elecciones, aumenta 21.2 puntos porcentuales.

¹¹ Discurso del Lic. José Lois Malkun, Gobernador del Banco Central, del 13 de mayo del 2004. Véase también el documento complementario del discurso: “Informe sobre situación financiera BANINTER”.

¹² I. Duarte, “Para recuperar la credibilidad perdida”. Exposición en el coloquio organizado por Participación Ciudadana el 10 de junio del 2004. Entre estas donaciones se encuentran los fondos utilizados por el fallecido ex-Presidente Balaguer para distribuir todos los años juguetes a los niños pobres el día de Reyes; el aporte recibido por Leonel Fernández Reyna para formar una fundación privada, la Fundación Global, que se constituyó cuando todavía era presidente del país, y la consultoría de RD\$150,000.00 mensuales que recibía después de salir de la Presidencia de la República. Igualmente el BANINTER utilizando la mediación de un militar responsable de la seguridad presidencial, puso a disposición del Presidente actual, Hipólito Mejía, tarjetas de crédito ilimitadas para ser utilizadas cuando viajaba al exterior, además del uso del avión privado del grupo financiero y la donación de un vehículo de lujo. Véase discurso del Gobernador del Banco Central, 13 de mayo del 2004, citado.

¹³ La información utilizada se obtuvo restando los gastos reportados por los partidos políticos de la contribución pública entregada por la JCE. Para más detalles véase el reporte que aparece en el cuadro correspondiente al año 2000, anexo 1.

Tabla 4. Contribución del financiamiento público dentro del gasto total reportado por los partidos políticos a la Junta Central Electoral -1998 y 2000-

Año	Total Gastado por los Partidos	Contribución del Estado	Diferencia (Otras contribuciones)	Porcentaje financiamiento público
1998	RD\$ 214,010,680 (US\$ 14,015,107)	RD\$171,683,185 (US\$ 11,200,196)	RD\$ 42,327,5075 (US\$ 2,912,246)	79.22%
2000	RD\$ 386,593,161 (US\$ 23,544,458)	RD\$ 224,231,084 (US\$ 13,655,907)	RD\$ 162,362,077 (US\$ 9,887,941)	58.00%

Fuente: Junta Central Electoral. El año 1998 corresponde a Elecciones Congresionales y Municipales. En el 2000 se efectuó una Elección Presidencial.

Principales rubros dentro del costo de la campaña

La información disponible sobre el uso de los fondos para la realización de diferentes tipos de actividades es también incompleta y subestimada. Sólo se dispone de información correspondiente a las elecciones congresionales y municipales al año 1998, procesada por la JCE del reporte que hicieron los partidos para rendir cuenta del uso de los fondos entregados.¹⁴ La distribución suministrada indica que ese año los partidos incluidos en el reporte gastaron RD\$ 222.658,864, de los cuales el 28.23% se destinó a “Publicidad, propaganda y promoción” y el 42.08% a “Campaña electoral” (lo que según el informe abarca “trabajos políticos, mítines, caravanas, bandereos, etc.”) Estos dos renglones concentraron el 70.3% del total (ver cuadro 5).

Costo de la organización de los procesos electorales

El presupuesto de la Junta Central Electoral correspondiente a la administración de los comicios está claramente explicitado en la Ley de Ingreso y Gastos Públicos. Al excluir el aporte que corresponde a los partidos políticos, para las elecciones presidenciales del año 2000 el financiamiento otorgado por el Estado a la JCE fue de RD\$523.2 millones (US\$31.86 millones), mientras que para la celebración de las elecciones congresionales y municipales durante el 2002, el Estado entregó a este organismo electoral RD\$787.7 millones (US\$42.2 millones). Para tener un parámetro comparativo habría que tomar en consideración el número de ciudadanos inscritos en el padrón de electores y votantes. En el padrón correspondiente a las elecciones del 2000 se registraron 4.251,218 electores de los cuales 3.236.906 emitieron su voto. Estas cifras arrojan un costo organizativo de RD\$123.1 (US\$7.5) por elector y RD\$161.5 (US\$9.8) por votante.

¹⁴ Los datos corresponden al primer año que los partidos políticos dominicanos recibieron recursos públicos, luego de promulgada la Ley en 1997. A pesar de las gestiones realizadas no se logró obtener informaciones más actualizadas.

Tabla 5. Junta Central Electoral: Gastos generados por los partidos políticos en las Elecciones Congresionales, 1998

Principales renglones o actividad	RDS	%
Publicidad, propaganda y promoción	62,862,373.97	28.23
Donación y contribución	4,325,246.35	1.94
Combustible y lubricante	2,631,747.78	1.18
Reparación y mantenimiento	1,231,610.29	0.55
Alimentación y transporte	4,558,110.81	2.05
Alquileres	16,604,828.10	7.46
Asuntos electorales (Educación, organización, etc.)	19,768,985.60	8.88
Campaña electoral (Trabajos políticos, mítines, caravanas, bandereos, etc.)	93,699,411.40	42.08
Gastos generales y administrativos	10,845,315.16	4.87
Otros	4,537,854.02	2.04
Equipos	778,523	0.35
Gastos financieros	323,076.98	0.15
Material gastable	385,580.59	0.17
Honorarios profesionales	106,200	0.05
TOTALES	222,658,864.05	100.0%

III. EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Aunque la ley electoral contiene disposiciones que establecen algunas normas sobre el acceso a los medios, puede afirmarse que en la República Dominicana no existen procedimientos que en términos prácticos permitan regular el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. En general el uso de estos espacios está normado por la disponibilidad de recursos por parte de las organizaciones políticas, que los utiliza libremente de acuerdo a sus intereses proselitistas. Como acontece en la mayoría de los países de América Latina¹⁵ no existe prohibición de propaganda pagada y el aporte del Estado para la campaña a través de medios televisivos y radiales no está condicionado al uso de franjas electorales.

Con respecto a *Protección* y tarifas para la publicidad pagada, la Ley Electoral no establece restricciones para la contratación de espacios y se limita a prohibir a las empresas o

¹⁵ Véase, entre otros documentos, el texto “El papel de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática”, coordinado por IDEA Internacional, por encargo de la Secretaria Pro Tempore del Grupo de Río, para ser tratado en la XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, Cuzco, Perú, 23 y 24 de mayo, 2003.

servicios de divulgación “negar o restringir injustificadamente el uso de sus instalaciones o servicios a ninguna agrupación o partido político reconocido o en formación, que esté dispuesto a pagar para utilizarlos, las tarifas acostumbradas, que no podrán ser mayores para la actividad política que las que se pagan por dichos espacios, servicios o instalaciones cuando se trate de asuntos comerciales, profesionales, personales o de cualquier otra índole”(artículo 94, a.). Sin embargo los organismos electorales no han establecido mecanismos de control y supervisión del cumplimiento de estas disposiciones y, como ha sido documentado por Participación Ciudadana, los medios no aplican la misma tarifa a los diferentes candidatos.¹⁶

Como en otras legislaciones de América Latina, la Ley Electoral otorga el derecho a usar espacios gratuitos para promover sus candidaturas y programas en los medios de masa electrónicos propiedad del Estado: “Una vez concluido el plazo para la presentación de candidaturas y aprobadas estas, la Junta Central Electoral dispondrá que, a los partidos y/o alianzas o coaliciones que hubieren inscrito candidatos presidenciales, congresionales y municipales, se les concedan espacios gratuitos para promover sus candidaturas y programas en los medios de masa electrónicos de radio y televisión propiedad del Estado. Dichos espacios deberán ser asignados conforme a los principios de equidad e igualdad.” (Artículo 94, c.).

El uso de este espacio por los partidos políticos durante la campaña de electoral para la promoción de las candidaturas es poco frecuente. La consulta que realizamos sobre este aspecto revela que no hay incentivos para el uso de la televisora y radio estatales por dos razones fundamentales: el proceso para lograr la autorización resulta muy lento y la asignación del lugar y horario en que se emitirá la promoción no está reglamentado con precisión, quedando a merced del criterio o arbitrariedad de las autoridades responsables de la asignación.

El gasto publicitario en campañas electorales

Para ilustrar los gastos publicitarios de los partidos políticos realizaremos un breve análisis de los datos aportados por el monitoreo auspiciado por Participación Ciudadana durante la campaña electoral del 2000.¹⁷ Durante los once meses del monitoreo los partidos políticos colocaron spots televisivos y cuñas radiales por un monto ascendente a RD\$234.7 millones (aproximadamente 14.2 millones de dólares). Como se destaca en la información que ofrece una comparación entre los ingresos estatales y los gastos en publicidad (Cuadro 6) en su conjunto los partidos políticos dominicanos habrían gastado sólo en este tipo de propaganda¹⁸ una suma semejante (superior en apenas 10 millones de pesos) a la totalidad del monto del financiamiento público.

¹⁶ Véase, K. González, *Monitoreo de TV-radio, Elecciones Congresionales y Municipales del 2002*. P. C., (mimeo).

¹⁷ Para un análisis más amplio de los resultados de este monitoreo véase: Isis Duarte, “Financiamiento estatal a los partidos políticos dominicanos y monitoreo de gastos publicitarios”. En PC, *Democracia y Partidos...2002*, cit.

¹⁸ La información presentada excluye la publicidad realizada a través de los medios escritos, la propaganda impresa a través de fotos, cartelones, afiches, cruzacalles, etc. Tampoco abarca los gastos realizados por los partidos en pintura o en la confección de gorras y banderas, ni mucho menos los costos en que se incurre para realizar manifestaciones, caravanas, bandereos, etc.

Conviene aclarar que el monitoreo realizado no permite afirmar que el dinero efectivamente desembolsado por los partidos es el que indican las cifras estimadas, pues la publicidad está valorada a los precios de mercado, sin tomar en cuenta que los partidos usualmente negocian descuentos o tratamientos especiales con los propietarios o directores de medios. Finalmente, también se quedan fuera de estos cálculos los visibles spots de televisión dirigidos a la publicidad institucional del poder ejecutivo, de algunos ayuntamientos o del congreso, exaltando sus políticas y sus logros. Si bien puede decirse que esta propaganda en apariencia no está orientada a la promoción de los partidos, resulta evidente que algunos de estos mensajes, y su presencia en los medios durante la campaña, tienen una clara connotación electoral.

Todo lo anterior hace pensar que el costo general de la campaña electoral durante este período es mucho mayor que lo indicado por las cifras registradas a través de esta fuente. En tal sentido un destacado analista político, Juan Bolívar Díaz, estimó en cerca de RD\$1,000 millones (US\$62.5 millones) los gastos que realizarían los tres grandes partidos durante la campaña del 2000. Esto, según Díaz, no incluiría “los salarios, combustibles, y gastos de vehículos que corren por cuenta del gobierno, los municipios y el Congreso. Ni las contribuciones de las miles de personas que se suman a las caravanas y otras actividades proselitistas”.¹⁹

Entre los principales hallazgos relativos a la distribución de la publicidad por partidos políticos se destacan los siguientes (Cuadro 6):

- Los tres partidos mayoritarios del país concentraron el 95% del total de los gastos en publicidad de TV y radio de los partidos que compitieron en las elecciones.
- No se observa una correlación exacta entre el financiamiento estatal recibido por los partidos políticos y el gasto realizado en este tipo de publicidad. Por ejemplo, el PRD fue el partido que recibió mayor financiamiento del Estado ya que por ley le correspondía un monto mayor, sin embargo la organización política que más gastó en publicidad fue el entonces partido de gobierno, el PLD.
- En el caso de los llamados partidos emergentes, la comparación de los ingresos otorgados por el Estado y lo gastado en publicidad indica que la mayoría de estas organizaciones destina una proporción muy pequeña de los fondos recibidos del Estado a la publicidad.
- No se observa una relación proporcional necesaria entre la inversión realizada en publicidad por los partidos y la votación lograda. El partido que más recursos destinó a publicidad no fue el que obtuvo más votos.

¹⁹ Véase Juan Bolívar Díaz Revista *Rumbo*, No. 320, del 20 de marzo del 2000, Santo Domingo.

Tabla 6. Contribución económica del Estado a los partidos políticos, gasto en publicidad de TV/radio y votación obtenida. Elecciones Presidenciales, 2000.

PARTIDOS POLITICOS	Monto total entregado por el Estado a Partidos	Monto gastado en publicidad TV/radio	Votación obtenida
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	78,421,234.61	70,289,079.45	1,432,548
Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	63,984,852.55	97,756,858.45	753,349
Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)	30,444,563.37	55,321,339.30	785,926
Partido Revolucionario Independiente (PRI)	5,250,989.90	611,972.00	19,002
Partido Unidad Democrática (UD)	6,546,295.17	1,978,176.50	61,877
Bloque Institucional Socialdemócrata (BIS)	4,794,917.43	237,806.75	43,574
Partido Quisqueyano Demócrata (PQD)	4,239,815.56	0.00	52,414
Partido Nacional de Veteranos Civiles (PNVC)	3,928,959.19	0.00	7,085
Partido Demócrata Popular (PDP)	3,792,848.67	0.00	11,834
Partido Alianza Social Dominicana (ASD)	3,909,514.83	3,467.00	8,471
Partido Popular Cristiano (PPC)	231,169.97	1,211,703.75	Apoyó otra candidatura
Partido Nueva Alternativa (PNA)	3,737,184.75	4,901,611.13	5,961
Partido Renacentista Nacional (PRN)	3,737,184.75	0.00	3,278
Movimiento Independencia Unidad y Cambio (MIUCA)	3,737,184.75	101,930.00	Se retiró
Movimiento de Integración e Unidad (UNIDO)	3,737,184.75	179,375.00	3,359
Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD)	3,737,184.75	808,196.25	6,138
Fuerza Nacional Progresista (FNP)	0.00	495,324.75	Apoyó otra candidatura
Total General	RDS\$224,231,085.00 US\$13,589,762.73	RDS\$233,896,840.33 US\$14,175,566.08	3,194,816 votos

Fuente: Elaborado por Isis Duarte a partir de datos tomados de: *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 2000*, JCE, Santo Domingo, 2000. RD\$16.50 = US\$1.00.

Monitoreo a la publicidad de partidos políticos en TV y radio efectuado para Participación Ciudadana a partir de datos aportados por REVISA, Centro de Monitoreo de Medios de Comunicación. El monitoreo se efectuó del 1 de Julio de 1999 al 30 de mayo del 2000.

Los costos publicitarios de cuñas radiales y spot televisivos

Los datos obtenidos sobre este aspecto son estimaciones que provienen de otro monitoreo efectuado por Participación Ciudadana en ocasión de las elecciones del 2002, utilizando los servicios de la misma compañía privada.²⁰ El estudio reveló que las tarifas aplicadas para el cobro de las cuñas de radio y los spot televisivos fueron diferentes según partido político y candidato (a). También se presentaron variaciones de un medio a otro. En promedio el costo por segundo de cuña de TV/radio fue de RD\$55.10, pero el partido en el gobierno logró un costo de RD\$43.29, y los otros dos partidos competidores mayoritarios RD\$55.00 y RD\$71.03. (Cuadro 7).

El análisis de la relación entre el número de spots y cuñas colocados y el tiempo pagado en publicidad, indica que durante ese proceso electoral el PLD fue la agrupación política que, con relación al resto de los partidos mayoritarios, colocó en televisión y radio espacios de mayor duración, registrando un tiempo promedio de 44.7 segundos (Cuadro 7).

Tabla 7. Costo estimado del segundo en publicidad de tv/cable y radio según partidos políticos (Sep 2001 – Ago 2002)

Partido político	Número de Espacios	Tiempo (en segundos)	Tiempo promedio por espacio (segundos)	Costo estimado RDS	RDS por segundo
PRSC	24,427	903,075	37.0	\$64,148,438.03	\$71.03
PRD	37,090	1,405,400	37.9	\$60,838,611.65	\$43.29
PLD	25,717	1,150,059	44.7	\$63,255,754.97	\$55.00
OTROS	6,107	205,077	33.6	\$13,635,503.59	\$66.49
Total	93,341	3,663,611	39.2	\$201,878,308.24	\$55.10

Fuente: Elaborado por el programa de Monitoreo de Procesos Políticos-Electorales de Participación Ciudadana con datos de REVISA. 2001-2002. US\$1.00= RD\$17.80, aproximadamente.

La información recopilada sugiere que las estaciones de radio y televisión establecieron tarifas más desfavorables para uno de los partidos de oposición, el PRSC, y que de alguna manera se dieron procesos inversos y a favor de los otros dos partidos mayoritarios, principalmente para el partido de gobierno, el PRD.

La propaganda indirecta

En la práctica se han implementado diversas modalidades de apoyo indirecto a partidos y candidaturas, en los medios escritos y la TV del país. Desde favorecer una opción política mediante ubicación en primeros planos, uso y tamaño de las fotografías e ilustraciones, y

²⁰ K. González, 2002. Monitoreo de publicidad de TV-radio de los partidos políticos y del gobierno, 2002. Programa Político-electoral de Participación Ciudadana, Mimeo.

dar relevancia a las noticias más favorables, hasta patrocinar encuestas que benefician determinadas candidaturas. El caso más conocido aunque no documentado fue el rol que jugó el Listín Diario durante la campaña electoral del 2000, favoreciendo al candidato presidencial del Partido que controlaba el Poder Ejecutivo. La familia ex-propietaria de este medio de comunicación reconoció recientemente en un comunicado de prensa la función que desempeñó el Listín Diario: .. “algunos miembros de nuestra familia no fueron capaces de conciliar intereses y preservar la tradición periodística del LISTIN; laceraron el patrimonio de nuestra empresa y comprometieron luego su línea editorial con causas político -partidistas en su batalla por no perder el control accionario, para finalmente verse obligados a entregar la empresa a sus acreedores. Hoy, como parte de las consecuencias de los desafueros de esos años, el Listín Diario está intervenido”.²¹

Las normas para debates entre candidatos

Existen varias disposiciones en la Ley Electoral y en los reglamentos establecidos. En el texto de la Ley (artículo 94 d.) se indica que durante el período electoral ningún partido o agrupación política podrá “usar frases ni emitir conceptos, por cualquier medio de difusión, contrario a la decencia, al decoro y a la dignidad de las agrupaciones o partidos políticos adversos o a sus candidatos”. El debate está también normado por el “Reglamento sobre la propaganda electoral de los partidos políticos”, elaborado por la JCE y por la Ley de Expresión y Difusión del Pensamiento.

La regulación de las encuestas

No se han establecido con claridad límites al uso de las encuestas de opinión y otras técnicas de recopilación de información utilizadas para conocer la percepción, valores y prácticas políticas y electorales de la ciudadanía. Sin embargo, el Reglamento que regula la propaganda electoral durante la campaña contiene un artículo que permitiría establecer normas de calidad. El Reglamento señala que “Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la ficha técnica que la sustenta”. (Artículo 10, Reglamento). Sin embargo la JCE no cuenta con mecanismos para monitorear esta disposición y constatar la calidad de la información publicada por las empresas encuestadoras. Lo mismo aplica para las denominadas Encuestas a Boca de Urnas (o *Exit Polls*) que, además, son poco utilizadas en el país.

IV. LA DIVULGACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Uno de los elementos fundamentales que muestra el carácter no democrático de la cultura política de las élites dirigenciales del país es la ausencia de una práctica de rendición de cuentas y de transparencia de la gestión pública, lo que incluye las acciones de los

²¹ Espacio pagado aparecido en Diario Libre, 27-05-03. Se trata de la intervención de una de las empresas del caso BANINTER analizado en este artículo. Este medio, así como una cadena de empresas televisivas y radiales fueron intervenidas por el Estado amparándose en disposiciones de la Ley 72'02 que sanciona actividades bajo sospecha de estar ligadas al lavado de dólares, narcotráfico y otras actividades ilícitas.

candidatos electorales y los directivos de los partidos.²² Los fondos del aporte público son entregados a la dirección de los partidos que cumplen con los requisitos establecidos por la ley. La Ley Electoral obliga a los partidos políticos a entregar a la JCE un informe de todos los ingresos y gastos de las contribuciones recibidas, pero ni los partidos ni el organismo electoral han divulgado los informes, a pesar de que las autoridades cuentan con varios mecanismos coercitivos:

- Por un lado, todos los partidos con o sin contribución electoral pública están obligados por la Ley Electoral a crear un sistema contable en el que deben reflejar los movimientos de ingresos y egresos del partido, el que podrá ser auditado en el momento en que la JCE lo disponga.
- La JCE elaboró un Instructivo para el manejo de los ingresos y egresos de los partidos políticos y para la presentación de los estados e informes económicos, con el objetivo de establecer los criterios para el manejo, control y operatividad de los aportes públicos que reciben los partidos políticos.
- La Ley Electoral faculta a la JCE a solicitar los servicios de la Contraloría General de la República para auditar “los registros contables de cada partido para determinar las fuentes de ingresos y los gastos correspondientes” (Artículo 52).
- El Reglamento sobre la Distribución de la Contribución Económica del Estado a los partidos políticos, exige que la contabilidad del aporte del Estado se efectúe separadamente de otras fuentes de recursos en una cuenta bancaria corriente, y que los gastos que se realicen tanto con cargo a esta cuenta como a las demás, deberán tener sus respectivos comprobantes o documentos justificativos, los cuales se mantendrán archivados ordenadamente a fin de facilitar cualquier inspección que se quiera realizar. (Reglamento citado, artículo quinto).
- La ley electoral y el Reglamento citado obliga a los partidos a remitir informes de todas los ingresos recibidos y gastos efectuados, no sólo los correspondientes a las donaciones del sector público.
- Estos informes deben entregarse a las autoridades electorales tres meses después de celebradas las elecciones, cuando se trata de un año electoral; y a más tardar dos meses después del cierre del año, en años no electorales.

A pesar de contar con los instrumentos citados, en la historia electoral reciente, sólo se conoce un caso de un partido que fuera auditado y sancionado. La auditoría se efectuó a una pequeña organización, el Movimiento Independencia, Unidad y Cambio, que luego de recibir los fondos estatales retiró su participación en las elecciones del 2000 y, ante esta decisión, la JCE le aplicó el reglamento que exige la devolución de la contribución pública recibida.

V. EL NIVEL DE APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO

Como ya se indicó, la JCE es el organismo responsable de entregar el aporte estatal y de implantar medidas de control de todos los gastos de los partidos políticos, entidad que

²² I. Duarte y R. Brea, *Hacia donde va la democracia dominicana*, Santo Domingo, PUCMM/PID-IEPD, 2002.

cuenta también con la posibilidad de utilizar los servicios de la Contraloría General de la República. Sin embargo no se ha creado una dependencia especializada dentro de la Junta Central Electoral que cuente con los recursos apropiados para llevar a cabo un control efectivo de la contribución económica que reciben los partidos políticos dominicanos.

Existen limitadas iniciativas impulsadas desde la sociedad civil orientadas a fiscalizar o monitorear el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al financiamiento de los partidos políticos. La organización que más se ha involucrado en esta actividad es el movimiento cívico Participación Ciudadana. La iniciativa de esta organización de la sociedad civil dominicana estuvo dirigida a monitorear el gasto en publicidad de TV y radio de los partidos políticos durante la campaña electoral del 2000 y del 2002.²³ Otra iniciativa que merece ser destacada fue desarrollada por un conjunto de ciudadanos con el auspicio de PC para lograr la firma de un Pacto de Ética Electoral entre partidos políticos, candidatos y autoridades gubernamentales, durante las elecciones Presidenciales del 2000. Una de las actividades realizadas para monitorear el cumplimiento de este pacto fue documentar el uso ilegal de los recursos del Estado con fines proselitistas.²⁴

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- a) A partir de la reforma efectuada en la ley electoral a finales del 1997, la República Dominicana posee un sistema mixto de financiamiento a los partidos políticos, que combina aportes del Estado y del sector privado nacional. El apoyo económico estatal es *permanente* y favorece a los partidos políticos que logran mayor votación en las elecciones precedentes.
- b) La normativa actual no define el uso que debe darse al financiamiento aportado por el Estado a las organizaciones políticas. En la práctica la JCE se limita a entregar los fondos, que pasan al patrimonio del partido con el único compromiso de presentar un informe contable reportando los gastos. En tal sentido, y siguiendo la normativa establecida en otros países, se recomienda regular el uso de los recursos estableciendo criterios para su distribución, evitando que sean utilizados casi exclusivamente para promoción electoral de las candidaturas, así como la concentración en determinados renglones y ámbitos geográficos del país.
- c) En años no electorales, y con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de la representación política, sería sumamente necesario que la ley contemple especializar una parte importante de los recursos aportados por el Estado a la ejecución de programas de educación y capacitación, incluyendo entrenamientos que contribuyan a mejorar la competencia política de las mujeres y del liderazgo joven, potenciando sus habilidades para la negociación dentro de las organizaciones partidistas. En República Dominicana existen escuelas o programas de formación en las principales organizaciones políticas, pero los recursos de que disponen son extremadamente limitados, entre otras razones porque los fondos estatales se orientan casi

²³ El monitoreo de las elecciones del 2002 incluye la publicidad del gobierno.

²⁴ Véase: Participación Ciudadana, *Memoria del Pacto de Ética, una propuesta desde la sociedad civil, Elecciones Presidenciales del 2000*, Santo Domingo, 2001.

exclusivamente a la propaganda política durante las campañas electorales. En lo que respecta a las mujeres, durante el monitoreo realizado a la publicidad durante las elecciones congresionales y municipales del 2002, quedó evidenciado que las mujeres disponían de menos recursos para promoción de sus candidaturas. Así, a pesar de que el 33% de las candidaturas eran femeninas, las mujeres sólo gastaron el 14% del total de recursos dedicados a publicidad por las organizaciones políticas.

- d) Los resultados de los dos monitoreos de la publicidad televisiva y radial efectuados por Participación Ciudadana en las últimas elecciones indican que existe un desbalance entre los ingresos aportados por el Estado y los gastos realizados por los partidos. Aunque no ha podido ser documentado con exactitud, la diferencia podría ubicarse en los cuantiosos fondos aportados por el sector privado incluyendo donaciones de grupos económicos que operan de manera ilícita, como parece sugerir el caso del fraude financiero de BANINTER. El acceso ilimitado a fondos privados tiende a crear una competencia desigual entre los partidos políticos y compromete la independencia de estas organizaciones respecto a los intereses económicos particulares. A fin de regular este aspecto, tan vital para la institucionalidad democrática, se sugiere establecer un límite al aporte privado que podría ser una proporción del otorgado por el Estado. Estas restricciones no pueden efectuarse sin establecer rigurosos controles que permitan supervisar los fondos recibidos y utilizados por los partidos políticos. Los mecanismos de rendición de cuentas deben fomentar transparencia en el manejo de los ingresos y gastos de los partidos y la instauración de sistemas contables auditables y de acceso público.
- e) También habría que regular, para los años electorales, la proporción de los fondos que deben ser otorgados al partido y a los candidatos, ya que en la actualidad el uso discrecional por la cúpula dirigencial introduce desigualdades y privilegios en el acceso a los recursos, factores que atentan contra la democracia interna de las organizaciones políticas. Igualmente la JCE podría exigir a los partidos políticos presentar un Plan Nacional de Campaña que incluya los montos que serán utilizados para la publicidad, así como el contenido, tiempo y espacio que se destinará a la propaganda electoral. La especialización en el uso de los fondos públicos debe incluir el establecimiento de franjas electorales que regulen el contenido y el alcance de la publicidad transmitida a través de los medios.
- f) Por último, los sistemas de controles establecidos por la JCE para obligar a los partidos a rendir cuentas de los recursos recibidos deben abarcar el uso de fuentes ilícitas para evitar la reiteración del caso BANINTER, analizado en este artículo. Tal como un conjunto de organizaciones de la sociedad civil expresó, en un acto público en rechazo al engaño fiscal del grupo BANINTER, el pueblo dominicano “ha pagado en los últimos años muchos millones de pesos en el financiamiento de los partidos políticos, sin lograr el objetivo para el que este subsidio fue creado. Por el contrario, el escándalo recién denunciado pone en evidencia a una cúpula política demasiado comprometida con intereses particulares. La ciudadanía consciente debe comenzar a exigir a los partidos políticos, informes sobre sus fuentes de financiamiento. A la Junta Central Electoral corresponde dar a conocer la forma en que están siendo empleados los recursos que salen del erario público. Reclamamos

la intervención del máximo organismo electoral para que se aclare públicamente y en todo detalle, los montos aportados a los partidos políticos provenientes del Banco Intercontinental, sus accionistas y empresas vinculadas”.²⁵

²⁵ *Por el rescate de la decencia y la dignidad del país, Santo Domingo, 02 de junio de 2003.* Las instituciones convocantes del acto público fueron Participación Ciudadana, Foro Ciudadano, Centro de Estudios Padre Juan Montalvo, Centro de Planificación y Acción Ecuménica, Acción para el Progreso, Inc, Asociación de Jóvenes Amantes de la Paz, Unión Dominicana de Emisoras Católicas, Fundación Institucionalidad y Justicia, Ce-Mujer/ Comité para la Defensa de los Derechos Barriales, Coordinadora de Ong'S del área de la Mujer, Centro Antonio Montesino, CASCO, Ciudad Alternativa, Frente Amplio de Lucha Popular, IDDI, INSALUD, Acción Pro Patria, Movimiento Regional de Acción Anticorrupción y Transparencia Administrativa, Movimiento Renovador, Movimiento de Unidad Popular Libre y Democrático.

Bibliografía

Aquino, J. “Anteproyecto de ley sobre partidos y agrupaciones políticas”. En: Participación Ciudadana, *Democracia y Partidos Políticos: Legislación y Expectativas de Cambio*. Santo Domingo, 2002.

Banco Central de la República Dominicana, Discurso de José Lois Malkun, Gobernador, 13 de mayo del 2004 y documentos complementarios.

COPRYME-PNUD, *Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas*. Santo Domingo, 2000.

CONARE, *Anteproyecto de Ley sobre Elecciones Primarias Presidenciales*. Santo Domingo, 2002.

Duarte, I. “Financiamiento estatal a los partidos políticos dominicanos y monitoreo de gastos publicitarios”. En PC: *Democracia y Partidos....2002*.

Duarte, I. “Para recuperar la credibilidad perdida: dos premisas y un pliego de recomendaciones”. Exposición en el *Coloquio Retos de las Elecciones Presidenciales del 2004*, organizado por Participación Ciudadana el 10 de junio del 2004. *mimeo*.

Duarte, I. y Brea, R. *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994 – 2001*, PUCMM/PID/PROFAMILIA/IEPD, Santo Domingo, 2002.

Jorge Prats, E. “Inconstitucionalidad del proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias”. En *Gaceta Judicial*, 28 de marzo a 11 de abril del 2003, Santo Domingo.

González, K. *El gasto en publicidad y el proceso electoral (Monitoreo de la inversión de los partidos políticos y el gobierno para las Elecciones Congresionales y Municipales del 2002)*. Programa Político electoral de Participación Ciudadana, Santo Domingo, octubre del 2002, Mimeo.

IDEA Internacional. “El papel de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática”, texto preparado en ocasión de la *XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río*, Cuzco, Perú, 23 y 24 de mayo, 2003.

Junta Central Electoral. *Ley Electoral 5884*, del 5 de mayo de 1962, Santo Domingo.

Junta Central Electoral. *Compilación de Legislación Electoral*. Santo Domingo, Años 1998, 2000 y 2002.

Junta Central Electoral. “Ley Electoral 275-1997 y sus modificaciones”. En: *Compilación de la Legislación electoral de la República Dominicana 2002*. Santo Domingo, mayo, 2002.

Junta Central Electoral. “Reglamento relativo a la distribución de la contribución económica del Estado”. En: *Compilación de la Legislación Electoral*, 2002.

Participación Ciudadana. *Memoria del Pacto de Ética, una propuesta desde la sociedad civil, Elecciones Presidenciales del 2000*, Santo Domingo, 2001.

Participación Ciudadana. *Democracia y Partidos Políticos: Legislación y Expectativas de Cambio*. Santo Domingo, 2002.

Periódico El Caribe, Santo Domingo, 17 de mayo del 2003 (Artículo de Fausto Rosario).

Periódico Hoy, 16 de mayo del 2003 (Artículo de Juan Bolívar Díaz)

Presidencia de la República Dominicana. *Proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias Presidenciales presentado al Congreso por el Poder Ejecutivo*, Santo Domingo, 2003.

Revista *Rumbo*, No. 320, del 20 de marzo del 2000, Santo Domingo (Artículo de Juan Bolívar Díaz).

Rodríguez Estrella, R. Legislación vigente sobre partidos políticos en República Dominicana. En: *PC, Democracia y Partidos Políticos: Legislación y Expectativas de Cambio*. Santo Domingo, 2002.

Anexo 1. República Dominicana. Comparativo de contribución del estado a los partidos políticos y los gastos efectuados por los mismos en el año 2000

Partidos	Contribución del Estado RDS	Gastos RDS	Diferencia RDS	Contribución del Estado (%)	% Otras Fuentes
PRD	78,421,234.61	84,905,391.91	-6,484,157.30	92	8
PLD	63,984,852.55	143,424,093.00	-79,439,240.45	44	56
PRSC	30,444,563.37	99,610,761.08	-69,166,197.71	30	70
PRI	5,250,989.90	8,185,238.65	-2,934,248.75	64	36
UD	6,546,295.17	5,961,206.61	585,088.56	---	---
BIS	4,794,917.43	6,292,262.06	-1,497,344.63	76	24
PQD	4,239,815.56	4,780,212.62	-540,397.06	88	12
PNVC	3,928,959.19	----	---	---	---
PDP	3,792,848.67	3,081,246.11	711,602.56	---	---
ASD	3,909,514.83	4,077,860.00	-168,345.17	95	5
PPC	231,169.07	1,327,605.27	-1,096,435.30	17	83
PNA	3,737,184.75	8,898,271.10	-5,161,086.35	42	58
PRN	3,737,184.75	4,095,155.00	-357,970.25	91	9
MIUCA	3,737,184.75	3,541,732.40	195,452.35	---	---
UNIDO	3,737,184.75	4,693,171.12	-955,986.37	79	21
PTD	3,737,184.75	3,718,954.50	18,230.25	---	---
Totales	224,231,084.10	386,593,161.43	-162,362,077.33		

Fuente: Junta Central Electoral. Tomado de: Roberto L. Rodríguez Estrella, Legislación vigente sobre partidos políticos en República Dominicana. En: *PC, Democracia y Partidos Políticos: Legislación y Expectativas de Cambio*. Santo Domingo, 2002.

Anexo 2. República Dominicana. Tasa de cambio anual promedio. (Agentes de cambio para venta en efectivo)	
Año	RDS por US\$1.00
1990	11.13
1991	13.07
1992	12.77
1993	12.68
1994	13.17
1995	13.60
1996	13.78
1997	14.27
1998	15.27
1999	16.03
2000	16.42
2001	16.95
2002	18.65