

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU CONTROL: EL CASO DE NICARAGUA

Rosa Marina ZELAYA VELÁZQUEZ*

SUMARIO: I. *Planteamiento del tema.* II. *Etapas de la regulación y control de los partidos políticos en Nicaragua.* III. *El financiamiento de los partidos y su control en la actualidad.* IV. *Limitación de los gastos electorales.* V. *Disponibilidad de información del financiamiento privado fuera del periodo de la campaña electoral.* VI. *Dificultades para obtener información.*

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

En la actualidad, a los partidos políticos les corresponde un papel de gran importancia en el sistema democrático representativo, ya que sirven de vínculo entre el pueblo —en el cual reside la soberanía— y quienes —en su nombre y representación— la ejercen por delegación como funcionarios públicos electos. Son los partidos políticos, quienes deben elaborar y presentar al pueblo las políticas y planes de gobierno y escoger a los candidatos que se proponen al pueblo para su elección a los principales cargos, y que una vez electos están en el deber de poner en práctica tales políticas y planes si son escogidos mediante el sufragio. A ellos les corresponde respaldar a sus candidatos electos una vez en el cargo y velar por el correcto desempeño de sus funciones. El sistema democrático representativo, tal como está concebido y se practica en la actualidad, necesita de los partidos políticos para funcionar. En consecuencia, mientras no se encuentre otro sistema, puede decirse que el buen funcionamiento de la democracia, su eficacia y su estabilidad dependen en gran medida de la manera como los partidos políticos desempeñan su papel. Sin embargo,

* Presidenta del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua.

debe mencionarse el surgimiento de las Asociaciones de Suscripción Popular, que en el caso de Nicaragua, han venido participando en las elecciones municipales y regionales, aun cuando sus resultados hasta hoy no han sido alentadores.

A pesar de su importancia, la preocupación por regular de alguna manera la organización interna, funcionamiento y financiamiento de los partidos políticos, es nueva en el mundo. El debate sobre el tema no se inició en firme, sino en la década de los setenta, escasamente hace algo más de veinte años. De esa misma fecha datan las legislaciones que, mediante reformas o nuevas leyes emprendieron la tarea de regular a los partidos políticos no solamente en su constitución y funciones, sino en sus actuaciones, elecciones internas, selección de candidatos, financiamiento privado y estatal y gastos ordinarios y de campaña.

Esta tardanza en la regulación de los partidos, que contrasta con su importancia, se debe en gran medida a una contradicción existente en el sistema democrático con respecto a los partidos: por una parte, el papel que desempeñan, su función de vínculo entre el pueblo y el gobierno, hace de ellos indudables instituciones de carácter público y, por tanto, sujetos de estricta regulación, pero, por otra parte, las características inherentes al sistema democrático mismo determinan que ellos deben organizarse y desempeñarse en un clima de la mayor libertad. La afiliación y proselitismo partidarios, sus idearios, planes y proyectos no deben, por definición, salvo en los regímenes totalitarios o de partido único, ser objeto de excesiva regulación o vigilancia. Esta contradicción obliga a buscar la justa medida entre la función pública que demanda regulación y la libertad del actuar político que exige la más amplia libertad.

Cabe señalar que, además de los problemas doctrinarios mencionados, existe entre los partidos políticos una fuerte resistencia a ser regulados y vigilados muy de cerca, muy comprensible, por demás, en países de tradición dictatorial y de intervencionismo estatal. A esto se suman las serias dificultades que se dan en la práctica para controlar efectivamente el funcionamiento y las finanzas de los partidos.

El tema de este trabajo comprende uno de los aspectos de la regulación de los partidos políticos: el financiamiento que a ellos se da en Nicaragua y el control que el Estado, por medio de sus órganos especializados, ejerce sobre tal financiamiento.

II. ETAPAS DE LA REGULACIÓN Y CONTROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN NICARAGUA

La regulación y control de los partidos políticos en Nicaragua siguió en líneas generales, con algún retraso, la evolución de las demás legislaciones del mundo con sistemas democrático-representativos con algunas características que le son muy propias y que se explicarán adelante.

A partir de la independencia en 1821 no podemos hablar de partidos políticos sino de grupos y camarillas existentes, que su actividad principal no fue política-civil sino militar: guerras, levantamientos militares y asonadas para obtener el poder. En una situación como ésta, no se podía esperar que se dieran regulaciones acerca de las actividades de los partidos políticos. No fue hasta 1857 cuando finalizó la guerra nacional para la expulsión de los filibusteros de Walker, cuando se comenzaron a configurar los que serían el partido liberal y conservador: las fracciones democráticas y legitimistas, respectivamente. A partir del 1857 se inició en Nicaragua el periodo denominado los 30 años de gobiernos conservadores, que se caracterizó por un control estricto de las elecciones de segundo y tercer grado y sufragio restringido. La Constitución que estuvo en vigencia por todo el periodo no hace mención de los partidos políticos en su texto.

En 1893 se produce la denominada Revolución Liberal como producto del triunfo armado sobre los conservadores, aunque la Constitución del '93 y las que le siguieron durante la época liberal no mencionan a los partidos políticos, las leyes electorales de la época sí lo hacen, pero sin tratar sus funciones electorales, como la de presentar candidatos, y no se refieren ni a su estructura interna ni a su funcionamiento.

En 1913, luego del derrocamiento del gobierno liberal, se elaboró una nueva ley electoral, con la diferencia que introduce las facultades de los partidos políticos de presentar candidatos, pero a partir de una hora antes del comienzo de la elección. Durante este periodo se produjo en Nicaragua la intervención de Estados Unidos, que en 1923 elaboró un proyecto por el profesor Harold W. Dodds, que se conoció como la Ley Dodd y se caracterizó por establecer un sistema bipartidista, conservadores y liberales, privilegiándolos en todos los aspectos electorales con tanto éxito que desde los comicios generales de 1924 hasta los municipales de 1978 no concurrieron a las urnas más que el partido liberal o alguna fracción del mismo y el partido conservador o algunas de sus fracciones.

En 1937 asumió la presidencia de la República como candidato del partido liberal el general Somoza García. Así se inició la etapa dominada por él y sus herederos utilizando para ello el cuádruple apoyo de la guardia nacional, que organizó como un ejército personal; del Partido Liberal; del gobierno de Estados Unidos que a partir del asesinato de Sandino y hasta 1979 se mantuvo, para él y sus sucesores, con altos y bajos y de su enorme fortuna personal que amasó y mantuvo desde el poder. Los comicios en los cuales fue electo fueron organizados bajo la Ley de 1923, manipulada para evadir la prohibición constitucional que lo inhibía para ser candidato, lo cual requirió un golpe de Estado y la posposición, por un mes, de las votaciones.

Durante esta etapa los dos partidos políticos se fraccionaron y además se crearon nuevos, pero ni las fracciones ni los nuevos partidos lograron obtener reconocimiento legal, salvo aquellas fracciones conservadoras que en 1956 y 1974 llegaron a acuerdos con el Partido Liberal para sustituir al Partido Conservador de turno que había decidido abstenerse. Se mantuvo así el bipartidismo previsto en 1923 como principio regulador de la actividad partidaria.

Para 1950 el pacto de ese año se constitucionalizó e incluyó en la nueva Ley Electoral promulgada al efecto. En ellas se establecía que 30% de los diputados y otros cargos selectos de gobierno, incluyendo magistraturas y judicaturas en el Poder Judicial, correspondían al segundo partido que de antemano se sabía sería el Partido Conservador. Ese por ciento se elevó a 40 a partir de 1974.

Entre las regulaciones legales de esta etapa concernientes a los partidos debe mencionarse la incluida en la Ley Electoral de 1974, que por primera vez se refiere al financiamiento partidario. En efecto, el artículo 116 de dicha ley estableció un reembolso de los gastos electorales “de los dos partidos políticos que obtuvieran mayor número de votos en las elecciones de autoridades supremas” mediante una partida a incluirse en el presupuesto del año siguiente a la elección “por el monto que permitan las disponibilidades” a repartirse en proporción al número de votos entre ambos partidos. No se estableció la obligación de rendir cuentas de esa suma. Por otra parte, se incluyó en la ley la obligación de los medios de comunicación de dar espacios y tiempos iguales a ambos partidos a precios no mayores de los establecidos para la propaganda comercial.

Al final de esta etapa se había producido una gran acumulación de descontento popular, fuertes críticas por los graves abusos de los derechos humanos y la más extensa corrupción que hicieron perder al régimen su apoyo internacional al mismo tiempo que el Frente Sandinista de Liberación Nacional ejecutó una serie de acciones armadas que se convirtieron en una verdadera insurrección popular, que conjuntamente con otras fuerzas políticas y de ciudadanos nicaragüenses puso fin a la dictadura dinástica liberal encabezada en su última fase por el general Anastasio Somoza Debayle hijo y heredero del fundador de la dinastía.

El 17 de julio de 1979 tomó posesión en León la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, y dos días después lo hizo en Managua. A partir de esos hechos dio comienzo en Nicaragua un proceso de cambios sustanciales de diversa naturaleza que incluyó a la estructura de partidos y a las regulaciones acerca de su funcionamiento. A pesar de que en un principio la revolución tuvo una actitud dubitativa acerca del futuro papel de los partidos políticos y del tipo de elecciones a celebrarse, nunca se dieron pasos firmes para el establecimiento de un sistema de partido único con elecciones del tipo de las del socialismo real. El Frente Sandinista tomó más bien una actitud de partido dominante en un sistema pluralista. Esta actitud no se prolongó más allá del inicio del proceso electoral de 1989 y terminó definitivamente con la derrota electoral de ese Partido el 25 de febrero de 1990. En la Junta de Gobierno y posteriormente en el Consejo de Estado, que empezó a funcionar en mayo de 1980, tuvieron representación varios partidos —ocho en el Consejo de Estado— y en el gabinete cuatro partidos tuvieron cargos ministeriales.

La falta de claridad acerca del sistema de partidos políticos de Nicaragua y su regulación y control comenzó a desaparecer a partir de 1983. El Consejo de Estado elaboró la Ley de Partidos Políticos promulgada en septiembre de 1983, que dio, por primera vez en el país, grandes facilidades para la constitución de partidos, detalló sus deberes y derechos, entre ellos el de trabajar para acceder al poder y presentar candidatos en las elecciones. Estableció asimismo, el Consejo y la Asamblea Nacional de Partidos Políticos, como los órganos colegiados y pluralistas encargados de tutelarlos. En febrero del año siguiente la Junta de Gobierno fijó la fecha de las elecciones para el 4 de noviembre de ese año y el Consejo de Estado prosiguió los debates acerca de la reforma de 1984 al Estatuto

Fundamental de la República y acerca de la nueva Ley Electoral que fue promulgada en marzo de 1984.

La reforma al Estatuto Fundamental de la República estableció como órgano encargado de la organización y dirección de los procesos electorales al Consejo Supremo Electoral, al cual encargó además la resolución de los conflictos electorales que se presentaran. Al Consejo Supremo Electoral, el Estatuto le dio el carácter de cuarto poder del Estado para resaltar su independencia y autonomía. Tal carácter fue mantenido por la Constitución Política de 1987, en vigencia en la actualidad. La Ley Electoral, además de detalladas regulaciones para la organización de elecciones libres y honestas, estableció por primera vez en Nicaragua el financiamiento estatal previo de la campaña electoral de los partidos políticos participantes en los comicios asignando partes iguales a cada uno, pero distribuyendo los fondos en proporción al número de candidatos presentados a entregarse inmediatamente después de la presentación de candidatos a presidente y vicepresidente y a la Asamblea Nacional. También reguló el tiempo de la campaña electoral —noventa días— y los tiempos de radio y televisión, pero no el espacio en los medios impresos. Se estableció el principio de que las alianzas de partidos contaban como uno solo para efectos del financiamiento y de los tiempos de propaganda. Se estableció la obligación de dar cuentas de los fondos estatales de campaña, pero las disposiciones concernientes no se aplicaron con rigor.

El efecto de estas leyes fue que para las elecciones de 1984, por contraste con las elecciones anteriores de nuestra historia, existían diez partidos políticos con personalidad jurídica. De ellos siete presentaron candidatos y tres, después de prolongadas negociaciones, se abstuvieron, pues consideraron que el ambiente político de Nicaragua, entonces en plena guerra, no se prestaba para ello.

Los comicios de 1984 dieron lugar a la toma de posesión el 9 y 10 de enero de 1985 del presidente y vicepresidente electos y de la Asamblea Nacional que elaboró y promulgó la Constitución Política de 1987, bajo cuyas disposiciones se promulgó la Ley Electoral de que se hablará en el siguiente párrafo.

Para las siguientes elecciones, las de 1990, se promulgó una nueva Ley Electoral, la del 28 de octubre de 1988, que fue reformada varias veces como resultado de negociaciones políticas internas y de las del proceso de paz de Esquipulas. Esta ley sustituyó a la anterior Ley Elec-

toral y a la de Partidos Políticos, cuya materia absorbió sin cambios sustanciales, dejando vigentes, con algunos cambios, como órganos de tutela de los derechos y deberes de los partidos políticos al Consejo y Asamblea de Partidos Políticos. En lo electoral, la nueva ley reguló, además de las de presidente, vicepresidente y representantes ante la Asamblea Nacional, las de miembros de los consejos de los municipios y de los consejos regionales en la costa atlántica del país e incluyó la posibilidad de presentar para los últimos candidatos por suscripción popular. Esta ley cambió la distribución de financiamiento estatal para la campaña electoral, disponiendo que un 50% se dividiera por igual entre los partidos participantes y el otro 50% en razón directa con los votos de la elección anterior y siempre en proporción con el número de candidatos presentados. Se mantuvo el principio de considerar a las alianzas como un solo partido para efectos del financiamiento. Tal como en las leyes de 1974 y 1984, el financiamiento no incluyó las actividades ordinarias de los partidos. En las elecciones de 1990 participaron 13 agrupaciones: nueve partidos, una alianza de diez partidos y otra de dos, además de dos asociaciones de suscripción popular en las elecciones de consejos regionales del Atlántico.

Las elecciones de 1990 se llevaron a cabo en condiciones especialísimas, resultado de los acuerdos entre los partidos y el gobierno y entre los presidentes de Centroamérica dentro del proceso de paz de la región. Una reforma a la Ley Electoral, válida únicamente para dichas elecciones, estableció una campaña electoral en tres etapas, que comenzaron el 25 de abril de 1989 y terminaron el 25 de febrero del año siguiente, ya que la fecha de las elecciones y subsiguiente toma de posesión fueron adelantadas por reforma constitucional para el 25 de febrero de 1995 y el siguiente 25 de abril, respectivamente. El financiamiento de los partidos políticos se vio incrementado sustancialmente por contribuciones provenientes del exterior por valor de varios millones de dólares que beneficiaron principalmente a los dos contendientes principales, la alianza Unión Nacional Opositora y el partido Frente Sandinista de Liberación Nacional. Entre ambos declararon haber recibido contribuciones por valor de cerca de cuatro millones de dólares. Los demás partidos no recibieron más que contribuciones en materiales de propaganda por un valor de poca monta comparado con lo recibido en este rubro por las dos organizaciones mencionadas. Todo parece indicar que además se recibieron

contribuciones no declaradas. La organización electoral se benefició también, pues se estableció un impuesto del 50% a las contribuciones procedentes del extranjero, que fue manejado directamente por el Consejo Supremo Electoral. Para comparación puede señalarse que la aportación estatal para todos los participantes para 1984 fue de 350,000 dólares y el de 1990 de 500,000 dólares.

Después de 1990 se llevó a cabo una reforma constitucional, se promulgó una nueva Ley Electoral y se hicieron a ella reformas válidas solamente para las elecciones de 1998. Entre ellas afectaron al sistema de financiamiento y control de los partidos políticos en la forma que se explicará adelante, y es especial a su financiamiento y control del mismo, tema de este trabajo. El número de partidos políticos aumentó sustancialmente de 21 en 1990 a 36 en 1996 y se llevaron a cabo tres elecciones, dos regionales en 1994 y 1998 y una general en 1996.

III. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y SU CONTROL EN LA ACTUALIDAD

Las disposiciones vigentes acerca del financiamiento de los partidos y su control incluyen el financiamiento estatal, tanto directo como indirecto, así como el financiamiento privado y el uso de los medios de comunicación. En Nicaragua la regulación del financiamiento es enteramente dirigida a la campaña electoral y no incluye a las actividades ordinarias de los partidos que están fuera de control legislativo.

En septiembre de 1997, la Asamblea Nacional aprobó y el Ejecutivo sancionó, promulgó y publicó la ley 266 que reforma la Ley Electoral de enero de 1996 exclusivamente para las elecciones regionales realizadas el 1o. de marzo de este año, por lo que se encuentran nuevamente en plena vigencia todas las disposiciones de la mencionada Ley Electoral, pero es posible ver en las reformas una tendencia a pretender instaurar nuevamente el bipartidismo.

Como se ha señalado ya, el financiamiento de las actividades de los partidos no se comenzó a regular sino a partir de 1974, y en lo que se refiere al financiamiento privado, lo fue muy someramente. La Ley Electoral de enero de 1996 es un poco más específica sobre el tema, pero no cambia de manera importante la situación anterior. Esta ley establece que los partidos políticos tienen derecho al financiamiento privado en sus ar-

tículos 62 y 63 numerales 11, 13 y 3, respectivamente y en el artículo 65, numeral 4. Señala como atribuciones y obligaciones generales de los partidos tener y administrar su patrimonio propio, declararlo al constituirse como partidos y recaudar fondos. Posteriormente, en los artículos 109 y 110 de la misma ley, cuando trata de la campaña electoral, se regulan las donaciones privadas y se deja abierta la posibilidad de fijar un límite a las mismas. Este límite lo ha regulado el propio Consejo Supremo Electoral, mediante normas reglamentarias consultadas con la Contraloría General de la República. Se autoriza la recepción únicamente de donaciones de ciudadanos nicaragüenses residentes en el país, y se prohíben terminantemente las provenientes del extranjero dejando a salvo las destinadas a capacitación o asistencia técnica. Se prohíben las contribuciones anónimas, aun nacionales a menos que sean hechas en colecta pública. Se prohíbe recibir colectas de instituciones o entidades estatales privadas, mixtas o autónomas, descentralizadas, nacionales, regionales, departamentales o municipales. Además, la ley, en su artículo 110, establece la obligación de las organizaciones beneficiadas por una donación de abrir en los bancos estatales cuentas especiales para las aportaciones privadas directas y llevar cuentas separadas para las donaciones destinadas a la campaña y las destinadas a formación política. El mismo artículo establece una exoneración impositiva para las contribuciones de particulares, pero esta exoneración no está reglamentada, y dada la tradicional forma de pagar los impuestos en nuestro país, esta disposición tiene poco impacto y de hecho no ha sido utilizada.

Las disposiciones legales arriba citadas constituyen el total de la legislación nicaragüense que se refiere a las donaciones privadas, las que fueron complementadas por distintas regulaciones que dictó el Consejo Supremo Electoral facultado por la misma ley cuando ésta requiera llenar vacíos u omisiones de las mismas. Puede señalarse que a pesar de las prohibiciones establecidas, éstas solamente cubren las contribuciones para la campaña electoral, y, en consecuencia, los partidos políticos pueden recibirlas libremente durante todo el tiempo salvo en la propia campaña electoral. No existen, además, reglas definidas para distinguir entre las donaciones para propaganda y las de asistencia técnica y capacitación. Para la campaña electoral de 1996 el Consejo Supremo Electoral, en coordinación con la Contraloría General de la República, estableció procedimientos para el control de las donaciones privadas.

Se dictó una normativa que se denominó “Regulaciones de las donaciones para los partidos políticos, alianzas de partidos políticos y asociaciones de suscripción popular participantes en las elecciones de 1996 que desarrolló los artículos 109 y 110 de la Ley Electoral”, referidos precisamente al derecho de las organizaciones políticas de recibir donaciones provenientes del extranjero, estableciendo entre otras disposiciones la obligatoriedad de llevar sistemas contables y de presentar un informe mensual a la Contraloría General de la República.

El monto de las donaciones que recibieron los partidos y organizaciones políticas participantes en las elecciones de 1996 fue de trescientos dos mil setecientos sesenta y siete dólares americanos habiendo recibido la Alianza Liberal, el FSLN y la Asociación de Suscripción Popular Viva Managua las mayores cantidades de donaciones, que fueron en concepto de, principalmente, camisetas, gorras, lápices, motocicletas, megáfonos para utilizarlos en las campañas electorales.

De acuerdo con la Ley Electoral vigente, en Nicaragua existe financiamiento estatal para los partidos, alianzas y asociaciones de suscripción popular que presentan candidatos a una elección. Este financiamiento puede ser directo o indirecto. En el primer caso el Estado, a través del Ministerio de Finanzas y del Consejo Supremo Electoral entrega, bajo ciertas condiciones, a las organizaciones participantes, una suma de dinero proveniente del presupuesto nacional, y en el segundo establece exoneraciones de impuestos u otras concesiones fiscales que se explicarán adelante. Como ya fue señalado antes, en Nicaragua el Estado no otorga financiamiento para las actividades ordinarias de los partidos, sino que lo limita a los gastos de la campaña electoral.

Los gastos que el Estado financia son aquellos que los partidos políticos, alianzas de partidos y asociaciones de suscripción popular utilizan durante el tiempo señalado por la ley para la campaña electoral, que es de setenta y cinco días para las elecciones de presidente, vicepresidente y diputados ante la Asamblea Nacional y ante el Parlamento Centroamericano, y de cuarenta y dos días para las elecciones regionales y municipales. Cuando concurren dos elecciones se una, para la campaña, el término más largo. Todas las campañas se llevan a cabo al mismo tiempo dentro del término mayor.

La Ley Electoral vigente no fija el monto de la contribución estatal. Es, en consecuencia, el Consejo Supremo Electoral el que presenta la

suma, en forma de proyecto al Poder Ejecutivo para que éste lo tramite enviándolo a la Asamblea Nacional. Para las elecciones generales de 1996 el Presupuesto de la República no fijó una suma sino que señaló que la contribución estatal debía ser el 15% de lo asignado para gastos electorales. Sin embargo, no determinó si se calcularía la suma sobre el presupuesto aprobado o el realmente erogado ni si comprendería las contribuciones exteriores que en el caso de Nicaragua son importantes. El Consejo Supremo Electoral, después de haber consultado a los partidos políticos, presentó al Ejecutivo la suma de 63.500,000.00 córdobas, equivalentes a, aproximadamente, 7.055,000.00 millones de dólares de los Estados Unidos de América.

Para las elecciones regionales de 1998 la ley electoral señaló como asignación para la campaña electoral de las organizaciones políticas el 10% del presupuesto de gastos electorales del Consejo Supremo Electoral. En este caso, el Consejo, tras consultar a los partidos políticos y organizaciones de suscripción popular participantes en las elecciones, fijó la suma en 3.8 millones de córdobas, equivalentes a 380,000 dólares.

En la Ley Electoral vigente, en los artículos 103, 105 y 106 se define la naturaleza del subsidio estatal para las organizaciones participantes en la elección. De acuerdo con las disposiciones citadas, primero los partidos con representación en la Asamblea Nacional y que participasen en las elecciones recibirían por partes iguales su parte correspondiente en calidad de donación, y los partidos sin representación parlamentaria lo recibirían en calidad de préstamo. De acuerdo con las disposiciones citadas, después todas las cantidades recibidas por organizaciones participantes en la elección tuvieran o no representación parlamentaria, tendrían que reintegrar al fisco lo recibido si no obtenían al menos un diputado en las elecciones; esto convierte la asignación en una donación sujeta a condición. En todo caso la ley obliga a las organizaciones recipientes a rendir una garantía que puede ser hipoteca, fianza bancaria o similar para la eventual devolución de lo recibido. El Ministerio de Finanzas en las elecciones de 1996 determinó que la garantía a rendirse fuera personal.

Una vez fijada la suma y determinada la naturaleza de la prestación a las organizaciones participantes en la elección, cada una de estas tiene el derecho de recibir el financiamiento de acuerdo con el número y tipo de las circunscripciones en que presentan candidatos —nacional, departamental, regional o municipal— y en proporción al número de candida-

tos presentados. De acuerdo con estas reglas, el CSE procedió a la distribución de los 63.000,000 de córdobas (aproximadamente 7.055,000 dólares) entre los partidos, alianzas y asociaciones de suscripción popular participantes.

En la elección regional de 1994 se distribuyó el 5% del valor de la elección, de acuerdo con las reformas a la Ley Electoral de septiembre de 1997, que cambian las disposiciones para la distribución de la suma asignada exclusivamente para la elección regional de 1998, estableciendo que la mitad de ella corresponde a los partidos que en la elección anterior (1994) obtuvieron el primero y segundo lugar en votos y la otra mitad a todos los participantes (incluyendo a los anteriores) siempre de acuerdo con el número de candidatos presentados. Esta reforma, tal y como lo señalaba anteriormente, determina una tendencia hacia el bipartidismo en la futura legislación nicaragüense sobre el tema.

El financiamiento estatal indirecto consiste en exenciones aduaneras e impositivas, en tiempo mínimo garantizado en las estaciones de radio y televisión pagado por las organizaciones políticas que la usan a precios especiales y en cursos de capacitación y subsidios de transporte para los fiscales de los partidos y organizaciones participantes el día de la elección.

IV. LIMITACIÓN DE LOS GASTOS ELECTORALES

En Nicaragua no se ha intentado fijar un límite máximo a los gastos de las organizaciones participantes en una elección. No se ha emitido al respecto ninguna legislación ni se han tomado medidas para restringir los gastos. Las limitaciones provienen de las capacidades de cada organización para obtener fondos, y de las condiciones económicas y políticas del país. Las discusiones sobre el tema han versado más bien sobre el uso de fondos y bienes del Estado por el partido en el poder y las contribuciones provenientes del extranjero.

Por otra parte, sí existen limitaciones legales indirectas. La campaña electoral se restringe a setenta y cinco días para las elecciones nacionales y a cuarenta y dos para las municipales y regionales sin que sea permitido acumular los tiempos sino usar el más largo. Se limita también el uso diario de la televisión y la radio a no más de 30 minutos diarios por canal de televisión de 45 minutos por radioemisora y dos páginas para la prensa escrita. Se prohíbe además que una sola organización ocupe más del 10%

del tiempo asignado para todas. Las limitaciones en el caso de las elecciones municipales y regionales son menores, en proporción a los tiempos y espacios asignados en total para ellas.

La Ley Electoral establece una serie de obligaciones para los partidos políticos, alianzas de partidos y asociaciones de suscripción popular que reciben donaciones tanto estatales como privadas. En el caso de las privadas, además de declararlas, deben depositar los fondos en cuentas bancarias especiales, una para las donaciones destinadas a gastos de propaganda y otra para las destinadas a centros de formación política. Deben mantener la documentación referente a donaciones a disposición de la Contraloría General de la República.

Las contribuciones estatales son por definición públicas, y por tanto se conocen. Existe además la obligación de los receptores de rendir cuentas acerca de su uso ante la Contraloría General, y este organismo remite las rendiciones de cuentas al Consejo Supremo Electoral y al Ministerio de Finanzas. El Consejo Supremo Electoral da publicidad a tal informe.

La rendición de cuentas y fiscalización de los aspectos financieros de los partidos políticos está exclusivamente a cargo de la Contraloría General de la República. En forma subsidiaria podrían pasar las rendiciones de cuentas a la Procuraduría General de Justicia, pero únicamente para la evaluación de las responsabilidades penales y de las civiles a favor del Estado que pudieran derivarse de ellas para proceder a la acusación, si cabe, de los responsables según los procedimientos establecidos.

V. DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO FUERA DEL PERIODO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

Es muy difícil presentar un cuadro real del financiamiento de los partidos y otras organizaciones políticas en Nicaragua. En primer lugar, no existe reglamentación alguna acerca de las fuentes, montos y manera de gastar los fondos de tales organizaciones durante su vida ordinaria. La legislación se limita a regular la recepción y salida de fondos durante y para la campaña electoral de una duración máxima de setenta y cinco días. Así, sin riesgos de caer en violaciones de la ley, las organizaciones políticas disponen de largos periodos entre elecciones para acumular, si tienen capacidad para ello, fondos para gastos electorales. En segundo lugar, en cuanto a las limitaciones, si no legales, políticas y morales que puede significar la publicidad de ingresos y egresos, existe la obligación

general de dar publicidad a los estados financieros de los partidos y otras organizaciones políticas. Éstas más bien son sumamente celosas en mantener la privacidad de sus fondos, políticos y de otras asociaciones. Puede señalarse que de acuerdo con algunos analistas, los partidos políticos y otras organizaciones no llevan en general contabilidad apropiada de sus ingresos y egresos, aunque es del conocimiento público que algunos partidos, específicamente el Frente Sandinista de Liberación Nacional, tienen ingresos patrimoniales propios. En tercer lugar, el uso de los fondos, equipos, materiales y personal del Estado ha sido tradicionalmente objeto de quejas y denuncias de ciudadanos y organizaciones políticas de la oposición supuestamente usados por el partido de turno en el poder, y aunque se han hecho estas denuncias, las características sociales, políticas y administrativas de Nicaragua han hecho, hasta el presente, imposible, no solamente identificar legalmente estas responsabilidades y controlarlo, sino siquiera tener información detallada, verídica y exacta sobre el tema.

VI. DIFICULTADES PARA OBTENER INFORMACIÓN

La historia de Nicaragua explica el porqué de esta reserva y de esta reticencia a rendir cuentas de gastos políticos muy en general y electorales en particular. Como se explicó en el acápite sobre las etapas del financiamiento en Nicaragua, durante más de siglo y medio de vida independiente, para las organizaciones políticas fue cuestión fundamental para su existencia, a veces de vida o muerte, mantener el secreto de sus actividades la mayor parte del tiempo de naturaleza conspirativa o militar. Lo mismo se aplica al origen y destino de sus fondos. A pesar de la seguridad y libertad logradas en las últimas dos décadas, es muy difícil borrar los efectos de una cultura política caracterizada por guerras civiles, rebeliones, golpes de Estado, intervenciones extranjeras armadas, secuestro, impuestos forzosos, confiscaciones, represalias, represión de la actividad política y persecución a los simpatizantes o activistas políticos para llevarlos a la cárcel, exiliarlos o asesinarlos. Aun se sienten en Nicaragua los efectos de la guerra contrarrevolucionaria de la década anterior y prevalece el temor de que se implanten de nuevo las represiones y persecuciones del pasado.

Una situación como la descrita no es propicia para que los partidos y otras agrupaciones políticas suministren con facilidad, voluntariamente, la información sobre sus actividades. Esto es cierto también para los par-

ticulares y funcionarios estatales. Para obtener información, aun con base legal, se necesita una presión real y poderosa que aun así corre el riesgo de obtener información poco veraz.

El Consejo Supremo Electoral, concluidas las elecciones regionales de marzo de este año, se propone preparar un proyecto de reformas a la Ley Electoral, el que será consultado con las organizaciones políticas y diferentes sectores de nuestro país, y con seguridad se planteará el tema del financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de las organizaciones políticas de Nicaragua.