

LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LA CAMPAÑA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA¹

Xiomara Navas Carbo

1. Introducción

Dentro del contexto político-institucional de consolidación democrática en América Latina, resulta relevante cuestionarse sobre la regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral. Si bien es cierto que, ya a mediados de este siglo, diversos países latinoamericanos consagraron el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, el debate sobre su financiamiento es un hecho más reciente que aparece paralelamente y, a la vez, como resultado de los esfuerzos de regulación de esta materia a través de las leyes de partidos, dictadas durante la década pasada en varios países de la región. En la actualidad, el debate en torno a la cuestión trasciende ya ampliamente el nivel puramente doctrinal para referirse a alternativas concretas de reforma.

1 El presente estudio forma parte del proyecto de investigación sobre legislación electoral comparada en América Latina, que se está desarrollando en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg y CAPEL-Costa Rica, bajo la dirección del Prof. Dieter Nohlen.

En las páginas siguientes presentaremos una clasificación sistemática de las distintas regulaciones, contenidas en las Constituciones, leyes electorales y leyes de partidos de 17 países latinoamericanos (anexo 1),² que versan sobre la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. El interés de un estudio conjunto y sistemático de 17 legislaciones radica, en primer lugar, en la posibilidad de determinar similitudes y divergencias entre éstas, pudiéndose distinguir, posteriormente, grupos de ordenamientos jurídicos, lo cual facilitaría un análisis más profundo del tema.

Cabe aquí mencionar que hasta el momento, no se ha abordado, comparativamente, la problemática del financiamiento de partidos en los países latinoamericanos, existiendo, sin embargo, ciertos estudios monográficos³ o trabajos introductorios para un análisis comparativo.⁴ Los estudios publicados han centrado su atención sobre los países industrializados, así como generalmente en forma monográfica o, en el caso de estudios comparados, integrando, en su mayoría, un número limitado de países;⁵ salvo ciertas excepciones como el de Pilar del Castillo (1985). Con base en un extenso número de países, esta autora clasifica y analiza los instrumentos jurídicos que regulan el financiamiento de los partidos, estudio que nos ha servido de guía para desarrollar el presente trabajo, que así mismo incluye un gran número de legislaciones.

Este vacío de no incluir o sólo tratar monográficamente a los países latinoamericanos en el estudio sobre el financiamiento de partidos, también lo encontramos en aquellos que se ocupan específicamente de la campaña electoral, que a más de lo mencionado, han recibido otras críticas, desarrolladas en torno a la afirmación hecha por Richard Rose (1967):

-
- 2 En ocho de estos países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Nicaragua) no existe una Ley de Partidos independiente, regulándose lo referente a los partidos en la Ley Electoral; en tres, la Ley Electoral y la Ley de Partidos están integradas en un sólo texto legal (Guatemala, Honduras y México); y, en seis existen la Ley Electoral y la Ley de Partidos por separado (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Chile y Venezuela).
 - 3 Véase p. ej. para el caso chileno Ribera, 1989; para el caso mexicano Berlín, 1987; para el caso venezolano Rey et al., 1981. Rey et al. 1988. Brewer-Carías, 1991.
 - 4 Véase Zuleta et al., 1991.
 - 5 Ver entre otros Heidenheimer, 1970. Alexander, 1979. Weigel, 1988. Mühleisen, 1986.

“The development of a conceptual framework that satisfactorily identifies and relates the basic structure and processes of campaigning is thus a matter of some academic and practical importance”.

Siguiendo este hilo conductor, no sólo se ha reconocido la falta de una perspectiva teórica general y de una interpretación coherente de la función de las campañas electorales,⁶ sino que también se ha criticado el sistemático descuido del tema en la bibliografía sobre elecciones, hasta la actualidad concentrada particularmente en el comportamiento electoral (Martz, 1990). En este sentido, consideramos que la recesión que hacemos de las regulaciones relativas a la campaña electoral, puede también significar un pequeño aporte en este sentido.

Para evitar una presentación netamente descriptiva de las regulaciones que nos ocupan, las hemos enfocado evaluándolas en torno a ciertos principios democráticos que las legislaciones aquí comparadas buscan de una u otra manera garantizar; principalmente, en razón de que estos países reconocen la función y los actos de promoción partidista (en Chile, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela también de los candidatos independientes) como una actividad lícita y necesaria dentro de los regímenes democráticos.⁷

El primero de estos principios es el de la *igualdad* entre las diversas organizaciones políticas en la competencia y concurrencia política. El mismo que puede analizarse respecto a la ayuda que otorgan el Estado o el sector privado a los partidos o candidatos, así como, respecto a las restricciones que se establecen sobre la forma, duración y contenido de la campaña electoral.

En segundo lugar, el principio de *independencia* de los partidos políticos tanto frente a grupos de presión, como al Estado mismo. En virtud de éste se establecen, por una parte, limitaciones o prohibiciones respecto al origen y monto de las contribuciones, y, por otra parte, medidas que disponen la publicidad de los ingresos y egresos de los partidos con el fin de controlar y poner a la vista de los electores la proveniencia y estado de las finanzas partidistas.

6 Sarcinelli, U. 1965; Diederich, N., 1965.

7 Sobre la función de los partidos y la importancia de la contribución estatal, véase entre otros del Castillo, 1985; Brito, 1988.

En tercer lugar, en el nivel de los partidos, el principio de la *libertad de expresión*, y, en el nivel de los electores, *el derecho de información y la idoneidad* de la misma. Las normas respectivas establecen cuáles son los partidos o agrupaciones políticas que pueden competir legalmente, proveyendo al elector una información coherente sobre sus actividades y programas de gobierno.⁸ Estas regulaciones también contienen limitaciones en cuanto a la forma y el contenido, que deberán observarse en la realización de la propaganda.

Desde una perspectiva normativo-formal podemos partir del supuesto que el grado en el que las legislaciones garanticen los principios enumerados favorece o por el contrario restringe el desarrollo de los sistemas democráticos. Sin embargo, debemos señalar que el impacto real de estas normas sólo se puede establecer analizando su interrelación con la dinámica de un sistema político específico, para lo cual sería menester limitar el análisis no sólo a un menor número de países, sino también concretizarlo a una campaña electoral específica en cada uno de los países escogidos.

Las normas contenidas en las diferentes legislaciones que reglamentan esta materia, tratan sobre las *prestaciones* que otorga el estado a las fuerzas políticas, o, sobre las *limitaciones* que se establecen para la obtención de los fondos partidistas y para la realización misma de la campaña electoral. Dichas *prestaciones* pueden consistir en la entrega efectiva de dinero para cubrir parcial o totalmente los gastos inherentes a la actividad —permanente o electoral— de los partidos o en una ayuda que el Estado concede en forma indirecta a los partidos, poniendo a su disposición medios de comunicación o locales para la realización de la campaña o también, ofreciéndoles ciertas prerrogativas económicas para la obtención de fondos o para la administración de sus bienes. Las *limitaciones*, por su lado, pueden referirse tanto a la dimensión económico-financiera (topes de gastos o de las contribuciones que los partidos pueden recibir, origen del financiamiento, etc.) así como a la dimensión organizativa y de contenido que abarca diversos aspectos: así, la fijación del período durante el cual se puede ejecutar la propaganda, los requisitos que deberían cumplir los partidos para poder realizarla, y las restricciones que éstos deberán observar respecto a la forma y al contenido de la publicidad electoral.

8 Sobre los problemas que plantea la financiación de partidos respecto a los principios democráticos véase P. del Castillo, op. cit., págs. 1-3. Vio Grossi, E. en: Rey, J.C. et al., 1981, 126-129.

2. Marco jurídico general de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos

En las 17 legislaciones se regula con diverso grado de intensidad el financiamiento de los partidos. En Perú y Uruguay la regulación es muy escasa. Sin embargo, en ciertos países como Brasil, México, Ecuador, Chile, Nicaragua o Paraguay las leyes respectivas son notoriamente más detalladas.

Las normas legales que regulan esta materia se refieren al tipo y forma de aportes públicos (directos o indirectos), a las limitaciones relativas al origen y monto del financiamiento privado y a los mecanismos de control.

2.1. *Financiamiento público directo e indirecto*

2.1.1. *Financiamiento público directo*

Las contribuciones públicas o medidas de prestación mediante las cuales el estado contribuye a sufragar los gastos en que incurren partidos o candidatos pueden ser de carácter *permanente* para las actividades ordinarias de los partidos o, de carácter *temporal* o *electoral* para la fase previa a las elecciones. La financiación permanente se ha extendido en la mayoría de los sistemas democráticos de los países industrializados, fundamentándose tal opción en la importancia que tienen los partidos dentro del sistema político, tanto en períodos inter-electorales como en aquellos específicamente electorales. A su favor se ha argumentado también, que este tipo de financiamiento permite garantizar cierta independencia de los partidos frente a los grupos de interés del sector privado, pudiendo además, conducir a una ampliación de la legitimidad democrática en una democracia de partidos, así como a una mayor participación política, en tanto significa que se instalen las bases sólidas de la igualdad política. Por otro lado, coadyuvaría a que las organizaciones políticas se dediquen exclusivamente a cumplir las funciones públicas que les corresponden, sin que se vean ante la necesidad de pasar posiblemente a la fundación de empresas comerciales o lucrativas. La posición contraria a este tipo de financiamiento argumenta sobre todo que, al depender económicamente del Estado, los partidos tendrían una libertad de acción restringida.⁹ T. Rivera (1989, 28) agrega además que el financiamiento público conduce a impermeabilizar

9 Sobre los pro y contras de este tipo de financiamiento, véase del Castillo, 1985, 67-69; Brito, 1988; García B., 1985, 36.

el sistema político y a favorecer las oligarquías partidistas, al no necesitar los partidos ni sus líderes el apoyo económico de las bases. Así mismo, este autor se cuestiona si en países con grandes necesidades sociales es dable desviar recursos fiscales para subvencionar estas instituciones, dejando de esta manera de solventar otras necesidades más apremiantes. Este último planteamiento se vuelve aun más controvertido si consideramos los graves problemas económicos que afectan actualmente a los estados latinoamericanos.

Conforme a la tabla que representamos a continuación, en 12 de las 17 legislaciones latinoamericanas el Estado contribuye directamente, en forma permanente, temporal o en ambas formas, a cubrir los gastos de los partidos (en Honduras y Paraguay también para los candidatos independientes). Los siete países restantes no establecen la financiación pública directa, pero si proveen (salvo Uruguay) cierta ayuda estatal para los gastos pre-electorales, a manera de prestaciones indirectas (espacios gratuitos en radio y tv., etc.), como lo veremos más adelante.

Tabla 1

Financiamiento público directo			
Solo permanente	Permanente y electoral	Solo electoral	No hay financiamiento público directo
Brasil	Argentina	Costa Rica	Bolivia
Guatemala	Colombia	El Salvador	Chile
	Ecuador	Honduras	Panamá
	México	Nicaragua	Perú
	Paraguay	Venezuela	Uruguay

De nuestro análisis se desprende que en las 12 legislaciones que establecen la financiación pública directa, dos son los criterios que se adoptan para la distribución de dicha contribución.

En primer lugar, el criterio de la *representación parlamentaria*, según el cual únicamente los partidos que hayan alcanzado algún escaño, tienen derecho a la contribución pública directa, conforme al número de sus representantes en el Parlamento. En segundo lugar, en forma proporcional al número de votos obtenidos por los partidos —generalmente en las últimas elecciones. En este caso, cuando no se establece una barrera mínima de votos, todos los partidos que hayan participado en el proceso electoral tienen derecho a percibir una ayuda del Estado en proporción a su resultado

electoral, independientemente de que hayan obtenido o no un escaño parlamentario. La aplicación del primer criterio tiende a favorecer a los partidos más grandes que han logrado superar el número de votos necesarios, según el sistema electoral respectivo, para conseguir representación en el Parlamento. La pauta de reparto según la fuerza electoral puede considerarse como más justa, en el sentido de que un mayor número de partidos pueden beneficiarse de la subvención pública, siempre y cuando no se establezcan barreras excesivas de votos, que excluyan del reparto a un buen número de partidos (compárese del Castillo, 1985, 70-73).

Tabla 2
Financiamiento público directo para actividades permanentes

País	Partidos inscritos	Según fuerza electoral	Según fuerza parlamentaria	Mínimo de votos requeridos
Argentina	X			
Brasil	X		X	
Colombia ¹⁰				
Ecuador	X	X		5%
Guatemala	X	X		4%
México	X			1,5%
Paraguay	X	X		

Tabla 3
Financiamiento público directo para actividades electorales

País	Candidatos	Partidos inscritos	Según fuerza electoral	Según fuerza parlamentaria	Mínimo de votos requeridos
Argentina		X	X		
Colombia					
Costa Rica		X	X		5%
Ecuador		X	X		
El Salvador		X	X		
Honduras	X	X	X		
México		X	X		
Nicaragua		X	X		
Paraguay	X	X	X	X	
Venezuela	X	X	X		5%

10 No disponemos de datos más detallados, salvo lo que establece el art. 109 de la nueva Constitución colombiana: "El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica".

Según lo indican las tablas 2 y 3, en los casos analizados predomina el criterio de distribución según el número de votos obtenidos, tanto para las actividades permanentes como electorales de los partidos, constituyendo la excepción Brasil, donde se adopta exclusivamente el criterio de la fuerza parlamentaria (el 90% del Fondo Partidario Permanente se reparte en proporción al número de diputados). Paraguay constituye también —en cierta forma— una excepción, ya que se aplica en forma mixta ambos criterios. En este país se concede, por una parte, anualmente un subsidio estatal a todos los partidos inscritos por cada voto obtenido en las últimas elecciones al Congreso Nacional, y, por otra parte, para las actividades electorales, se distribuye también cierto monto por cada diputado o senador electo. En Brasil el efecto de un tratamiento más justo e igualitario de los partidos, adoptándose un reparto según la fuerza electoral, puede alterarse o reducirse si para éste se establece como requisito un porcentaje mínimo de votos; lo cual significaría la exclusión de aquellos partidos que no lograsen superar esta barrera. Este es el caso en las legislaciones de Ecuador, Costa Rica,¹¹ Venezuela y Guatemala, estableciendo las tres primeras, una barrera del 5%, y, la última, del 4%. Sin embargo, en la legislación ecuatoriana, donde se financian las actividades permanentes y electorales de los partidos, este porcentaje mínimo de votos sólo se prevé para la contribución permanente.¹² En México, donde el Estado también contribuye para ambas actividades, en el caso de las permanentes no se aplica el criterio de la fuerza electoral pero sí se establece una barrera mínima de votos, comparativamente baja (1,5%); para las actividades electorales, en cambio, el aporte público se distribuye según los votos obtenidos, sin que se fije un mínimo de votos.

En las legislaciones brasileña y nicaragüense encontramos una modalidad, por medio de la cual se busca incluir a aquellos partidos que no hubieran alcanzado una representación parlamentaria (Brasil) o, que simplemente se hubieren postulado para las elecciones, sin que se tomen en cuenta los resultados obtenidos (Nicaragua). En el primer caso se establece que el 10% del Fondo Partidario Permanente se destinará en partes iguales a todos los partidos en funcionamiento (el 90% en propor-

11 En la discusión sobre posibles reformas, el PU con el apoyo de las fracciones principales, propuso, a principios de 1991, suprimir la cláusula del 5% para el financiamiento de las campañas electorales.

12 El fondo partidario se reparte entre todos los partidos que superen el 5% de los votos válidos de la siguiente manera: el 60% en partes iguales a cada uno de ellos y el otro 4%, en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones.

ción al número de diputados). En el segundo caso, se reparte el 50% del Fondo Partidario en forma igual entre los partidos y alianzas que hubieren inscrito candidatos (el 50% restante según los votos obtenidos).

2.1.2. *Financiamiento público indirecto*

Este tipo de financiación puede adoptar las siguientes modalidades: el acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación estatales, la franquicia de ciertos servicios públicos o derechos, la desgravación fiscal sobre los bienes e ingresos de los partidos o, el uso de locales y espacios públicos para las actividades propagandísticas. De las mencionadas modalidades, la más importante es aquella que se refiere al uso gratuito de los medios de comunicación. Su importancia se explica por la influencia central que éstos empezaron a ejercer en los procesos de comunicación política y competencia electoral, a partir de la década de los cincuenta, implicando progresivamente mayores costos para las fuerzas políticas. Las leyes que regulan estos aspectos buscan sobre todo mitigar las desigualdades de carácter económico existentes entre los partidos.

Tabla 4

Financiamiento público indirecto

País	Espacios gratuitos en radio y tv.	Franquicias	Desgravaciones fiscales
Argentina		X	X
Bolivia	X		
Brasil	X		
Colombia	X	X	X
Costa Rica			
Chile	X		X
Ecuador			X
El Salvador	X		
Guatemala	X		
Honduras		X	
México	X	X	
Nicaragua	X		
Panamá	X	X	X
Paraguay	X		X
Perú	X		
Uruguay			
Venezuela	X		

Conforme a la tabla 4, en 12 de los 17 países se concede a los partidos¹³ el derecho de usar gratuitamente los medios de publicidad de propiedad estatal o administrados por éste, especificándose, por lo general, la igualdad de condiciones en los espacios y horarios en dichas emisoras de radio y televisión.¹⁴

No todas las legislaciones coinciden en establecer el uso gratuito igualitario de estos medios para todos los partidos legalmente inscritos, que participan en el proceso electoral. Este sólo es el caso de las legislaciones de Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay. En Venezuela, en cambio, se exige un mínimo del 5% del total de votos válidos en las últimas elecciones parlamentarias y, que los partidos se encuentren representados en el Consejo Supremo Electoral.¹⁵ En Chile, México¹⁶ y Perú¹⁷ se otorga este derecho a las fuerzas políticas en forma proporcional al número de sufragios obtenidos. En Brasil se diferencia entre los partidos que tienen candidatos registrados y aquellos que tienen representación en el Congreso Nacional, concediéndose el uso gratuito a estos últimos, según la fuerza parlamentaria. Encontramos pues, que los partidos pueden ser titulares de este derecho según dos principios: el del trato igualitario a todos los partidos inscritos o contendientes, y el de la fuerza electoral o parlamentaria de los mismos.

Martínez (1987, 134-135) anota los riesgos que representa la adopción de uno u otro de estos criterios. En la aplicación del primero, ve el

13 En Panamá, Perú y Chile también a los candidatos independientes.

14 En Chile esta regulación se refiere exclusivamente a los canales de televisión "de libre recepción", que deberán destinar gratuitamente espacios diarios de sus transmisiones a la propaganda, cuando se realicen elecciones generales; las radioemisoras, en cambio, gozan del derecho de la libre contratación, con la única salvedad de no hacer discriminación alguna en el cobro de las tarifas.

15 Aquí debe tenerse en cuenta que cinco de los nueve miembros del órgano electoral son postulados por los partidos políticos nacionales con mayor número de sufragios obtenidos en las elecciones legislativas.

16 En el caso mexicano, durante períodos electorales, se trata, de un incremento de la duración de las transmisiones que el Estado atribuye mensualmente a cada partido del tiempo total que a éste le corresponde en las frecuencias de radio y en los canales de televisión.

17 El Art. 70 de la Constitución peruana dice: *con tendencia* a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores.

peligro de que cualquier partido o grupo electoral sin tradición ni proposiciones doctrinales claras tenga el mismo acceso a los medios que los partidos serios, y, en el segundo caso, anticipa el riesgo de que se favorezca a los más poderosos, cerrándose el paso a los nuevos grupos de participantes, quienes desde luego no tienen voto alguno todavía. Consecuentemente, como posibilidad más equitativa, este autor propone la superposición de los dos principios, para lo cual habría que determinar una cuota igualitaria de acceso a la propaganda, repartida entre todos los participantes, a la cual se sumaría una cuota proporcional, repartida entre los que han tenido votación previa preferentemente en proporción al porcentaje de votación y no al de la representación parlamentaria.

Sin cuestionar el objetivo de crear condiciones más equitativas para los partidos por medio de las regulaciones mencionadas, anotamos que este tipo de mecanismos no bastan para garantizar satisfactoriamente dicho objetivo. En este contexto entran en juego otros aspectos, inherentes a la realidad político-institucional de cada país, que pueden mermar la efectividad de estas regulaciones. En el caso peruano por ejemplo, el uso gratuito de los canales de televisión estatales, garantiza por cierto, formalmente, el acceso igualitario de los partidos a estos medios, pero en la práctica sus efectos son cuestionables, ya que, por un lado, estos son los canales de menor sintonía en el nivel de la población, y, por otro lado, no existe una regulación detallada respecto a la libre contratación de los medios de comunicación privados. Datos sobre la publicidad televisada de los partidos peruanos, entre febrero y noviembre de 1989, ilustran en qué medida la inadvertencia de los dos aspectos antes mencionados, puede provocar grandes desigualdades, pese a la previsión del acceso gratuito a los medios estatales: FREDEMO, 31 horas, Mov. Obras, 11, APRA, 9; ASI y IU, 2 y, Otros, 1.¹⁸ A este respecto, regular la contratación de medios privados, orientándose en el *equal share* (mismo tiempo, misma tarifa) para todas las candidaturas, podría constituir un freno a estas desigualdades. Sentido en el que van ciertas legislaciones latinoamericanas, como la de Brasil, Chile y Bolivia.¹⁹

18 En Diario La República, 18.02.1990.

19 En este país por ejemplo, se limita la propaganda electoral, por cada partido o alianza política, a no más de 4 págs. semanales, por periódico de circulación nacional y dptal.; a 10 minutos diarios de televisión, en cada canal nacional, dptal. y local; a 15 minutos diarios de emisión radial, en cada emisora nacional, dptal. y local. Así mismo se establece que las tarifas no podrán ser superiores a las establecidas con anterioridad a las elecciones para la publicidad comercial.

Las franquicias (postales, telefónicas o telegráficas), otra de las modalidades del financiamiento indirecto, son importantes para los partidos no sólo durante el período electoral, sino también en forma permanente para mantener la estructura administrativa de estas organizaciones. En cinco de los casos estudiados se conceden este tipo de franquicias, pero en forma diferente. En Argentina, cada partido tiene, por ley, derecho a dos líneas de teléfonos, una a cargo del Ministerio del Interior, además, no tienen que pagar servicios postales ni telegráficos. Sin embargo, en este caso, la privatización de ENTEL ha cambiado la situación para los partidos, porque cuando la empresa era estatal absorbía parte de los gastos. En Colombia sólo se fija la franquicia postal para los 90 días que preceden una elección popular. En Honduras y México,²⁰ los partidos gozan de esta prerrogativa en forma permanente. En Guatemala también se establece que los partidos no pagarán los servicios postales y telegráficos, pero únicamente en el ejercicio de su función fiscalizadora dentro del proceso electoral. En las legislaciones hondureña,²¹ nicaragüense, panameña y paraguaya encontramos otro tipo de franquicias, consistentes en exonerar a los partidos del pago de tributos o impuestos aduaneros para la importación de materiales de propaganda.

En cuanto a las desgravaciones fiscales, éstas han sido previstas en 7 de los países analizados. En Argentina, Ecuador y Paraguay los partidos políticos no pagan impuestos por la propiedad de bienes muebles o inmuebles. En Chile, Ecuador, México y Panamá, las donaciones a las organizaciones políticas quedan exentas de impuestos, existiendo ciertas variaciones en cada uno de estos países.²² En los casos ecuatoriano y panameño, esta exención de impuestos sobre las donaciones tiene más bien el carácter de incentivo para la contribución privada y no de un aporte estatal

20 En México no se contempla la franquicia telefónica.

21 En este país este tipo de importaciones no pueden exceder la suma de 500.000 lempiras.

22 En Chile, las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan en favor de los partidos, hasta un monto de 30.000 unidades tributarias, estarán exentas del pago de todo tipo de impuestos. En el caso de Ecuador, las personas jurídicas o naturales que hagan donaciones a los partidos, podrán deducirlas del monto imponible en su declaración de impuesto a la renta, hasta por un valor equivalente al 2% de la misma y no mayor a la rebaja general personal a que tenga derecho un contribuyente conforme a la ley. En México, los partidos nacionales no son sujetos de los impuestos sobre la renta en cuanto a los ingresos provenientes de donaciones. En Panamá, son gastos deducibles para el impuesto sobre la renta las contribuciones o donaciones hechas por personas naturales o jurídicas a los partidos, hasta por un monto de 6.000 balboas anuales.

indirecto para los partidos, ya que el beneficiario de la misma es el donante, que puede deducir dicho aporte del monto imponible en su declaración de impuesto a la renta.

2.2. Limitaciones relativas al origen y monto de otras fuentes de financiamiento

Antes de tratar las regulaciones que limitan el monto y origen de las contribuciones no-estatales, queremos señalar que únicamente en Colombia se fija un tope para los gastos que pueden realizar los partidos y candidatos durante la campaña electoral. Las 16 legislaciones restantes no incluyen este tipo de restricción, pese a los efectos positivos que ésta podría surtir, sobre todo si también se prevé un control pertinente de los aportes privados, junto con un sistema de financiamiento público (directo/indirecto) que tienda a favorecer la equidad de recursos entre los partidos. La fijación de un tope de los gastos partidarios podría así mismo contribuir a mantener dentro de límites razonables las ingentes sumas de dinero que se emplean para la realización de las campañas electorales.

Las contribuciones de los afiliados, las donaciones y legados de sus simpatizantes y las rentas de sus inversiones, son las fuentes de origen privado del financiamiento de los partidos políticos. Sólo en 2 de los 17 países (Colombia —por la Corte Electoral— y Brasil —hasta una cantidad 200 veces mayor al salario mínimo del nacional), se fijan límites en cuanto al tope máximo de las contribuciones de origen no-estatal. La posibilidad de un aporte económico irrestringido por parte de personas naturales o jurídicas, unida a la posibilidad de emplear cantidades ilimitadas de dinero para la propaganda electoral, permite que aquellos contribuyentes económicamente más poderosos adquieran una influencia fáctica sobre los partidos y puede, así mismo, disminuir la eficiencia de los otros mecanismos que persiguen la equidad entre las opciones políticas. Por otra parte, una restricción de las donaciones también resultaría ventajosa en la medida en que ésta conduciría a que los partidos busquen el apoyo financiero no sólo de unos cuantos donantes, sino de un mayor número de individuos, impulsándose de esta manera el nivel de participación ciudadana en el nivel de los partidos. De alguna manera, dicho objetivo también se pretende alcanzar a través de los beneficios fiscales que establecen las legislaciones ecuatoriana y panameña a favor de los contribuyentes.

Las limitaciones que se refieren a quiénes pueden o no pueden aportar económicamente al financiamiento de las organizaciones políticas, afectan por lo general a las personas físicas y jurídicas o entidades vinculadas con el Estado, o que sean de origen extranjero. Ciertas legislaciones disponen también que los partidos no podrán aceptar o recibir contribuciones o donaciones de empresas que exploten juegos de azar, y de asociaciones sindicales, patronales, gremiales o empresas multinacionales (p. ej. Costa Rica).

Las leyes de Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, disponen que los partidos no podrán percibir una ayuda económica de organismos, empresas o entidades de la administración pública o ligadas a la misma.

En ocho de los casos aquí estudiados (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Venezuela), se prohíbe que los fondos provengan del extranjero, cubriendo la mayor parte de estas regulaciones a las entidades extranjeras tanto públicas como privadas. Otras ocho legislaciones (Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay) no contienen este tipo de prohibición. Nicaragua es el único país en el que por ley se permiten las contribuciones extranjeras; allí se dispone además, que el Consejo Supremo Electoral administrará estos aportes, para lo cual creará el llamado Fondo para la Democracia.²³

2.3 *Mecanismo de control de los gastos e ingresos de los partidos políticos*

Independientemente de cuál sea el sistema de financiamiento de partidos, la previsión de un control efectivo es quizá el factor más importante para que las normas jurídicas respectivas cumplan su función de garantizar los principios democráticos que por lo general persiguen. El establecimiento de un órgano competente, que fiscalice los ingresos y gastos de las organizaciones políticas, es la condición previa para afianzar el funcionamiento del uno y otro sistema de financiamiento que se adopte.

En 12 de los 17 países en estudio, la competencia fiscalizadora está en manos de un órgano de la administración electoral. En el caso nicaragüen-

23 El 50% de este fondo será atribuido a los partidos objetos de la donación y, con el 50% se constituirá un fondo común que podrá ser utilizado por el Consejo Supremo Electoral.

se se asigna dicha atribución a la Contraloría General de la República, ante la cual los partidos deberán rendir cuentas sobre las inversiones que han realizado durante la campaña electoral. Las leyes electorales de Bolivia y Perú no incluyen ninguna disposición al respecto, lo que probablemente se deba a que en estos dos países no se ha introducido el financiamiento público directo de los partidos. Sin embargo en las leyes chilena, panameña y uruguaya, países donde tampoco existe el aporte estatal directo, sí se prevé una revisión e inspección de los libros de ingresos y egresos de los partidos.

La elaboración y presentación ante el órgano competente de una contabilidad detallada, respaldada por los documentos respectivos, que en algunos casos también deberá ser verificada por un contador reconocido (Argentina, Ecuador, Honduras y Guatemala), es la forma más usual para realizar este control. La periodicidad con la que éste se efectúa puede ser anual (Chile, Ecuador, Argentina y Brasil; en los 2 últimos también tras el proceso electoral), en fecha posterior a las elecciones generales (Honduras y Paraguay), o, no se precisa (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela). En varias legislaciones se exige a los partidos conservar dichos documentos durante cierto tiempo (p. ej.: Argentina, 3 años, Brasil y Ecuador, 5), lo que posibilita que también los ciudadanos puedan enterarse de los movimientos económicos de estas organizaciones, siempre y cuando se establezca la publicidad y el acceso del electorado a la información en cuestión. En Argentina y Brasil se dispone la publicación de la misma en el Boletín o Diario Oficial y, en Chile se prescribe que un juego de copias quedará a disposición del público. Este aspecto cumple una función informativa que permite al elector conocer en forma más precisa la proveniencia y cuantía de los fondos partidarios, así como la forma y monto de los egresos totales y electorales de las organizaciones políticas.

3. Marco jurídico general para la realización de las campañas electorales

Las actividades lícitas llevadas a cabo por los partidos, alianzas de partidos y, en ciertos casos, agrupaciones de electores durante la fase pre-electoral, con la finalidad de captar el mayor número de votos posibles, pueden consistir en *actos de campaña electoral* (reuniones públicas, manifestaciones, desfiles) o en la *propaganda* misma (publicaciones, imágenes, grabaciones).

Las limitaciones que se han introducido en los sistemas democráticos para la realización de estas actividades buscan garantizar los principios de igualdad, de libertad de expresión y de información, así como la idoneidad de esta última. Estas limitaciones regulan por un lado, la duración, el contenido y la forma de los actos propagandísticos y, por otro lado, establecen los requisitos con los que tiene que cumplir el emisor de las mismas.

3.1 *Limitaciones de carácter temporal*

La fijación de un período limitado, durante el cual las opciones políticas pueden darse a conocer a los electores, evita que las actividades proselitistas no se conviertan en la ocupación central y permanente de los partidos. Tratándose, además, de un espacio de tiempo razonablemente corto, este tipo de restricción coadyuvaría a que las expensas partidistas no sean tan altas como podrían serlo en el caso de campañas electorales de muy larga duración. Esta limitación temporal puede, así mismo, servir para facilitar la supervisión y control del caudal de los partidos, en la medida en que sus actos propagandísticos se concentran en un período fijo, quedando a la vista de todos, cuáles han sido los gastos en los que ellos han podido incurrir.

En los 17 países analizados, la duración de la campaña electoral, prevista legalmente, fluctúa entre uno y seis meses. Para establecer su duración, se indica generalmente la fecha de inicio (que en muchos casos coincide con la de la convocatoria a elecciones) y de término de las mismas.

Conforme con la tabla 5 (*véase en la siguiente página*), en cuatro países no se precisa a partir de qué momento empieza este período, sin embargo sí se fija cuando éste finaliza. En la mayoría de las legislaciones se dispone que la actividad propagandística deberá cesar pocos (1-5) días antes de la fecha de votación, siendo una de las finalidades de esta regulación, dejar a los electores cierto tiempo para que puedan reflexionar sobre sus preferencias electorales sin mayor influencia propagandística. Adicionalmente a lo anotado y con igual fin, varias leyes prohíben también, en los días previos a la elección, la publicación de encuestas relacionadas con previsiones electorales.

Durante la víspera o el día mismo de las elecciones, se busca así mismo asegurar el orden público, por medio de prohibiciones tales como

Tabla 5
Duración de la campaña electoral

País	Inicio	Término
	días/meses antes de la votación	días/ horas antes de la votación
Argentina	no se indica	2 días (48 horas)
Bolivia	180 días	2 días (48 horas)
Brasil	90 y 60 días ^a	2 días (48 horas)
Colombia	120 días	no se indica
Costa Rica	3 meses	hasta día de votación
Chile	30 días	3 días (72 horas)
Ecuador	120 días	no se indica
El Salvador	4 meses	3 días (72 horas)
Guatemala	120 días (4 meses)	1 1/2 día (36 horas)
Honduras	no se indica	5 días (120 horas)
México	aprox. 6 meses	3 días (72 horas)
Nicaragua	80 días	2 1/2 días (62 horas)
Panamá	aprox. 6 meses	no se indica
Paraguay	aprox. 180 días	2 días (48 horas)
Perú	no se indica	1 y 2 días ^b
Uruguay	no se indica	2 días (48 horas)
Venezuela	5 meses	2 días (48 horas)

a Se diferencia entre propaganda por radio y televisión: dos meses y, por otros medios, por ejemplo altoparlantes, carteles, etc.: tres meses.

b Se suspende toda clase de propaganda política 24 horas antes del día de la elección. Desde dos días antes no podrán efectuarse reuniones o manifestaciones públicas de carácter político.

portar armas, consumir o vender bebidas alcohólicas, a fin de garantizar el desarrollo pacífico del acto electoral. Este también es uno de los objetivos de aquellas normas jurídicas (Colombia y Bolivia) que prohíben el tránsito de ciudadanos de un recinto electoral a otro durante el día de la votación.²⁴

24 Otro de los objetivos de este tipo de regulación consiste en evitar que ciertos electores emitan su voto en dos o más recintos electorales.

3.2. *Limitaciones relativas al contenido de la propaganda y a la forma en que pueden realizarse las actividades propagandísticas*

Las normas jurídicas que regulan el contenido de la propaganda, establecen restricciones en cuanto al tipo de mensajes que los partidos pueden difundir en el nivel de la ciudadanía. Por regla general se dispone que éstos deben tener un carácter netamente informativo que permita al elector discernir, con conocimiento de causa, por quién votará. Así, se establece que la propaganda partidista deberá comprender, exclusivamente, principios ideológicos, programas políticos, sociales y económicos o, plataformas de gobierno, observándose siempre las normas éticas y morales, sin que se injurie a los otros partidos o candidatos contendientes.²⁵ En Honduras se prevé incluso una multa y, en caso de reincidencia, el cierre temporal de la empresa de radio, televisión o prensa escrita, en caso de que no respetasen lo dispuesto durante los 5 días anteriores a la elección. Tenemos pues, que la sanción no sólo va dirigida contra el emisor de la propaganda, sino también contra aquellos que la ejecutan en la práctica. La responsabilidad se comparte por tanto, lográndose de esta manera un efecto preventivo más serio.

Otro tipo de restricciones son aquellas que prohíben mensajes que inciten a la abstención electoral, siendo su objetivo fortalecer la participación de los ciudadanos en los procesos electorales. Esta limitación la encontramos, por ejemplo, en las leyes de Honduras, Ecuador y Nicaragua.

A más de la posibilidad de darse a conocer a través de los medios de comunicación masiva, las fuerzas políticas contendientes organizan reuniones públicas, manifestaciones o desfiles para llegar al electorado. Estos eventos, son, a menudo proclives a originar disturbios en el nivel de la población. Por esta razón, se introducen normas para garantizar, en la medida de lo posible, el mantenimiento del orden público y la paz social. En respaldo de esta idea, se prohíbe por ejemplo que dos o más partidos organicen y realicen en una misma localidad, fecha y hora este tipo de actos públicos (así, en Ecuador, Costa Rica, Honduras). O, se establecen horarios para el uso de altoparlantes instalados en vehículos (p. ej. en Guatemala y Nicaragua solamente entre las 7 y 18 horas).

Por otra parte, se prevé la preservación de los bienes muebles e inmuebles públicos y privados. En este sentido se prohíbe pegar o colocar

²⁵ P. ej. en Nicaragua, Costa Rica, México y Honduras.

cualquier forma de propaganda en lugares o bienes públicos (Costa Rica, México, Nicaragua, Guatemala, Honduras, Chile), y, se lo permite en cuanto a los bienes de propiedad privada, siempre y cuando prime una autorización de los propietarios de los mismos. En los casos mexicano y chileno se destinan, además, tableros o murales especiales para este fin.

3.3. Limitaciones relativas al emisor de la propaganda

La obligatoriedad de la identificación del emisor de la propaganda no sólo facilita el control por parte de la autoridad electoral, sino que también otorga (formalmente) al elector una información más detallada de quiénes se encuentran detrás del aparato propagandístico de los partidos.

En 8 (Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela) de las 17 legislaciones se prohíbe el anonimato del emisor, exigiéndose generalmente la inclusión del pie de imprenta en los impresos proselitistas. La Ley electoral guatemalteca establece p. ej. que será exigible el pie de imprenta y el nombre de la entidad política que emite la propaganda. Los impresos que no cumplan con estos requisitos podrán ser incautados por la autoridad, sin perjuicio de procederse contra los responsables por falta electoral. La Ley de Partidos ecuatoriana prevé, además, una multa que se impondrá al representante de la empresa que haya hecho o difundido una publicación sin el pie de imprenta correspondiente.

4. Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas hemos intentado sistematizar las normas jurídicas, vigentes en 17 países latinoamericanos, que regulan el financiamiento de los partidos y la campaña electoral, intercalando en el texto ciertos comentarios y opiniones a fin de sentar bases para la problematización del tema. El alcance de este estudio consiste sobre todo, en proveernos una visión general de la situación jurídico-formal que rige en América Latina sobre esta materia. Desde esta perspectiva se advierte una tendencia casi común, por parte del poder público, a apoyar y fomentar las actividades de los partidos políticos. Basamos dicha afirmación en el hecho de que en 12 de las 17 legislaciones analizadas, el Estado subvenciona directamente en forma pecuniaria a los partidos, y, en 4 de los 5 países restantes, también colabora a sufragar los gastos (propagandísticos) de los mismos, aunque lo hace en forma indirecta, concediéndoles espacios gratuitos en los medios de comunicación. Por otra parte, las reformas legales realizadas en

ciertos países, no se contraponen a esta orientación. Este es por ejemplo el caso de las legislaciones salvadoreña y colombiana, que en 1988 y en 1991, respectivamente, introdujeron el financiamiento público directo de los partidos. También en los debates que se llevan en torno a esta cuestión, predomina el consenso de una mayor participación estatal en las expensas partidistas,²⁶ aunque no siempre se abogue en favor de un financiamiento público, directo y permanente.

Además, conforme lo ilustra el Anexo I, resulta de interés resaltar que todas estas leyes electorales y de partidos fueron elaboradas o reformadas durante la década de los 80, período de (re-)democratización y de consolidación democrática en América Latina. Lo cual pone a la vista los esfuerzos que se han hecho por regular más concienzudamente la función, derechos y obligaciones de los partidos políticos, tanto dentro del proceso electoral como del sistema político democrático.

Por cierto, que la simple regulación jurídica del financiamiento de los partidos y de las actividades propagandísticas, no puede garantizar totalmente los principios democráticos de igualdad, independencia, libertad de expresión y derecho de información. Cada sistema político presenta realidades específicas de juego de influencias o de relación de fuerzas, que logran superponerse o evadir el marco jurídico-formal. Sin embargo, este estado de las cosas no quita validez a la necesidad de una regulación coherente y eficaz, en tanto pueda prever los múltiples aspectos que de una u otra manera inciden en este problema y, por ende prevenir los posibles abusos por parte de los partidos mismos o de ciertos grupos de interés. Así, por ejemplo, no basta introducir el financiamiento público, si no existe un control adecuado de los aportes privados, para asegurar la independencia de los partidos frente a los grupos de presión. Para este fin, se requeriría de una legislación más severa que permita, ya sea, una supervisión más profunda de estos aportes o, que los limite a tal grado que los mismos se conviertan en una verdadera colaboración al sistema y no en un arma de poder. Aquí también podemos referirnos a legislaciones que establecen el financiamiento público indirecto a través de prestaciones gratuitas en los medios de comunicación estatal o en otras empresas de servicio público, que en la práctica no logran cumplir con su cometido, dada la realidad socio-política o de *policies* gubernamental del momento (casos peruano y argentino, mencionados bajo el punto 2.1.2. de este trabajo).

26 Véase p. ej. para Perú, Diario La República, del 18.2.1990; para Argentina, El Clarín, del 1.9.1991 y para Venezuela, Rey et al., (1988).

Muchos y diversos son los aspectos y factores que deberán tenerse en cuenta para que el marco jurídico respectivo responda a las exigencias del caso. Pero, una buena evaluación de dicho marco, que permita también elaborar propuestas de reformas, demandaría un estudio pormenorizado no sólo del sistema político en cuestión, sino también de los posibles efectos que la puesta en aplicación de estas normas podría tener sobre el mismo. Esta tarea es la que resta aún por desarrollar, pero que puede realizarse provechosamente, si empleamos en forma útil los resultados que se desprenden de un enfoque comparativo como el nuestro. Enfoque que —como lo decíamos en un inicio— nos permite reconocer similitudes y divergencias entre una y otra legislación, pero que, a la vez, con base en las experiencias acumuladas, también nos deja advertir los puntos débiles de cada una de ellas, suministrándonos pautas claras para un análisis más profundo.

Anexo 1*
Textos legales sobre los que se basa el presente estudio

País	Consti- tución	Leyes ElectORAles	Ley de Partidos
Argentina	1853	<i>Código Electoral Nacional</i> , Dto. #2.135/83 con modificaciones de leyes 23.247 y 23.476 con base en decreto-ley 4034/57.	<i>Ley Orgánica de los Partidos Políticos</i> , ley #23.289, del 30.9.85.
Bolivia	1967	<i>Ley Electoral</i> , #1246, de 5.7.91	
Brasil	1988	<i>Código Eleitoral</i> , ley #4737, de 15.7.65, actualizado hasta 1988.	<i>Lei Orgánica dos Partidos Políticos</i> , ley #5682, de 21.6.71, actualizado hasta 1988.
Colombia	1991	<i>Código Electoral</i> , Dto. 2241, de 1986.	<i>Estatuto básico de los partidos</i> , Ley #58, de 18.7.85
Costa Rica	1949	<i>Código Electoral</i> , ley #1536, de 10.12.52, actualizado hasta 14.6.88.	
Chile	1986	<i>Ley Orgánica Constitucional de votaciones populares y escrutinios</i> #18700, de 19.4.88.	<i>Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos</i> , #18603, 11.3.87.

* Conforme lo indiqué en la introducción, el presente trabajo se basa primordialmente en las contribuciones y leyes comprendidas en este anexo, pudiendo haber sido omitidas ciertas leyes o reglamentos posteriores a la fecha de elaboración del mismo.

País	Consti- tución	Leyes ElectORALES	Ley de Partidos
Ecuador	1978	<i>Ley de Elecciones</i> , RO 604, de 15.1.87, con reformas de 2.7.87 y 5.1 y 23.80.90	<i>Ley de Partidos Políticos</i> , #2262, de 20.2.78
El Salvador	1983	<i>Código Electoral</i> , decreto leg. 863, de 8.1.88, reformado hasta 1991	
Guatemala	1985	<i>Ley Electoral y de Partidos Políticos</i> , Dto. #1-85, reformada por Dtos. 51-87 y 74-87	
Honduras	1982	<i>Ley Electoral y de Organizaciones políticas</i> de 20.10.83, actualizado hasta 1990	
México	1917	<i>Código Electoral de Instituciones y procedimientos electorales</i> , de 14.7.90	
Nicaragua	1986	<i>Ley Electoral</i> , #43, de 23.8.88, reformas hasta 1990	(Ley #57 sobre los medios de comunicación social, de 14.8.89, Reglamento para tramitar donaciones, de 14.8.89)
Panamá	1972	<i>Código Electoral</i> , Ley #11, de 10.8.83	(Aviso del T.E. relativo a medios de comunicación social del Estado, del 10.9.83)
Paraguay	1967	<i>Código Electoral</i> , de 1990	
Perú	1979	<i>Dto.-ley sobre Elecciones Políticas</i> , #14250, de 5.12.62	(Dto. Sprmo.: Uso de espacios de radiodifus. #49, de 3.6.66; Dto. Sprmo.: acceso gratuito de partidos en medios de com. soc. del Estado, #054-86PCM, de 3.10.86)
Uruguay	1967	<i>Leyes de Elecciones</i> 1989	
Venezuela	1985	<i>Ley Orgánica del sufragio</i> de 1989	<i>Ley de Partidos Políticos, reuniones públ. y manifestaciones</i> , de 11.12.64.