

## FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Francisco CUETO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico del financiamiento de los partidos políticos*. III. *Acceso a los medios de comunicación*. IV. *Regulación de las encuestas*. V. *Las normativas para debates entre candidatos*. VI. *Los costos en publicidad: spots televisivos, prensa escrita y cuñas radiales*. VII. *Uso de los recursos del Estado en las campañas electorales*. VIII. *Rendición de cuentas*. IX. *El nivel de aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento*. X. *Propuestas de reforma al sistema de financiación de los partidos políticos*. XI. *Conclusiones*. XII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La República Dominicana inicia su proceso democrático a partir de los comicios de 1978. Treinta años de elecciones democráticas de manera ininterrumpida suponen una muestra contundente para afirmar que el país ha apostado por los mecanismos democráticos para dirimir sus conflictos. Sin embargo, este no es indicador suficiente para verificar la calidad de la democracia, la cual muestra fuertes signos de deficiencia referidos a la capacidad institucional, la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, los mecanismos de participación y de representación política, así como a los dispositivos de control de los intereses particulares sobre los públicos.

En este marco ha aumentado la preocupación de diferentes sectores por la calidad de los partidos políticos, conscientes de la importancia de éstos para el buen funcionamiento de la democracia.

Uno de los elementos para calibrar la calidad de los partidos políticos pasa por su relación con el manejo transparente de los recursos económi-

cos. La complejidad de la política ha hecho que la competencia partidaria incremente sus costos económicos. Las organizaciones políticas se ven desafiadas a mantener un aparato partidario cada día más complejo y a hacerle frente a campañas electorales costosas, lo cual ha generado en las agrupaciones partidistas la necesidad de recaudar considerables sumas de dinero, haciendo más vulnerable el sistema a prácticas como el financiamiento ilegal, el tráfico de influencias y la penetración de los intereses particulares y no siempre legítimos en la vida pública.

En República Dominicana la participación y regulación de las agrupaciones políticas está conferida por la ley. El actual financiamiento público de los partidos políticos es el resultado de las reformas hechas a la Ley Electoral en 1997. Anteriormente, para el financiamiento de la actividad política sólo se permitía el acceso a recursos del sector privado. La legislación establecía de manera explícita que “todos los actos de cooperación, asistencia o contribución económica a los partidos eran función exclusiva de las personas naturales”.<sup>1</sup> No obstante, en los momentos electorales los partidos recibían cuantiosos recursos por parte del Poder Ejecutivo a través de “exoneraciones impositivas y uso de recursos públicos”.

Los cambios normativos introducidos en el sistema de financiamiento de los partidos y de las campañas electorales en 1997 estuvieron orientadas, principalmente, a ofrecer una mayor libertad a las organizaciones políticas frente a los intereses individuales que financiaban las campañas electorales y a crear ciertas condiciones de equidad “a través de un mínimo común” para todas las organizaciones políticas, como forma de mitigar los privilegios que se derivan de una financiación privada exclusiva. Sin embargo, los cambios introducidos en la normativa electoral no fueron suficientes y no supusieron la creación de mecanismos legales e institucionales que aseguraran el control del origen del financiamiento privado y que garantizaran la transparencia y el destino tanto de los fondos públicos como privados. Desde entonces se ha suscitado un interesante debate en los círculos de organizaciones civiles, académicas e incluso de partidos políticos, que respalda un mayor control, equidad y transparencia en el financiamiento de los partidos y las campañas electorales.

<sup>1</sup> Artículo 70, Ley Electoral del 1962.

## II. MARCO JURÍDICO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. *El financiamiento público de los partidos políticos*

De acuerdo a la normativa electoral, el financiamiento público de los partidos políticos está estrechamente ligado a dos aspectos fundamentales: primero, al reconocimiento legal de los partidos políticos por parte del órgano electoral, y segundo, a la participación de éstos en los procesos electorales. En efecto, según el artículo 42 de la Ley Electoral, para que un partido sea reconocido debe reunir un número de afiliados que en ningún caso puede ser menor del 2% de los votos emitidos en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales, así como disponer de organismos directivos y locales en, por lo menos, cada uno de los municipios cabecera de las provincias del país y del Distrito Nacional. En la actualidad existen 154 municipios y 32 provincias. El financiamiento público a los partidos políticos es permanente, aunque el monto difiere según sean años electorales o no. Esto es, “se consignará en el Presupuesto General de la Nación y Ley de Gastos Públicos un fondo equivalente al 0.5% de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un 0.25% en los años que no haya elecciones generales”.<sup>2</sup>

La distribución de tales contribuciones ordinarias del Estado a los partidos políticos se realiza de la siguiente manera:

- En los años de elecciones generales el 25%, a ser distribuido en partes iguales entre los partidos políticos o alianzas a los cuales la Junta Central Electoral (JCE) les haya aprobado candidaturas independientes a más tardar 10 días después de la fecha de cierre de la presentación de candidaturas de acuerdo a la ley.
- El restante 75% se distribuirá en proporción a los votos válidos obtenidos por cada partido, alianza o coalición política en las dos últimas elecciones ordinarias (las presidenciales, y las congresionales y municipales).
- Cuando en las elecciones presidenciales hubiera que celebrar una segunda ronda entre los dos candidatos más votados, el Estado proveerá adicionalmente el equivalente al 25% de lo aportado ese año, a distribuirse entre los dos partidos, alianzas o coaliciones contendientes en partes iguales<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ley Electoral 275-97, artículo 49.

<sup>3</sup> Ley Electoral 275-97, Artículo 50.

*Tabla I*  
*Presupuesto asignado por el Estado a los partidos políticos, 2000-2008*

	A. Electoral	2001	2002	2003	A. Electoral	2004	2005	A. Electoral	2006	2007	A. Electoral	TOTAL GRAL
<i>PARTIDO</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008	2000-2008	
Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	63 984 852	34 996 994	68 829 166	47 355 288	82 939 351	92 082 582	158 314 653*	79 157 196	282 683 700		910 343 782	
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	78 421 235	66 549 338	113 151 142	71 125 080	139 468 048	82 799 798	158 314 653	79 157 196	282 683 700		1 071 670 190	
Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)	30 444 563	36 510 372	57 570 639	43 420 752	81 797 369	71 397 302	158 314 653	79 157 196	282 683 700		841 296 546	
SUB-TOTAL partidos mayoritarios	172 850 650	138 056 704	239 550 947	161 901 120	304 204 768	246 279 682	474 943 959	237 471 588	848 051 100		2 823 310 518	
Partido Popular Cristiano (PPC)	231 170		18 559	7009	4 305 899	2 393 351	4 316 885	2 369 268	8 132 724		21 774 865	
Partido Quisqueyano Democrata (PQD)	4 239 816	2 434 901	11 677 011	2 016 147	8 800 972	3 405 714	6 973 088	3 338 856	11 703 697		54 590 202	
Partido Revolucionario Independiente (PRI)	5 250 989	882 745	9 925 036	2 970 528	7 632 730	2 524 242	4 384 123	2 964 348	10 324 388		46 859 129	

	A. Electoral	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	A. Electoral	2008	TOTAL GRAL
<i>PARTIDO</i>												2000-2008
Bloque Institucional Social Demócrata (BIS)		4 794 917	2 024 243	3 662 042	320 007	7 012 223	6 056 881	14 759 790	6 029 148		21 611 924	66 271 175
Partido de la Unidad Democrática (UD)		6 546 295	2 874 507	3 310 429		7 806 177	3 082 467	6 024 263				29 644 138
Partido Nacional de Veteranos Civiles (PNVC)		3 928 959	329 138	6 282 131	886 646	5 375 223	3 066 255	5 976 063	2 699 712		0	28 544 127
Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD)		3 737 185	285 146	4 781 364	274 452	4 856 722	3 300 581	6 664 296	3 407 064		11 954 903	39 261 713
Partido Unión Demócrata Cristiano (UDC)				7 201 671	361 152	4 574 809	3 581 929	7 490 641	3 267 252		11 439 955	37 917 409
Partido Demócrata Popular (PDP)		3 792 849	549 755	939 484	39 696	5 001 162	2 403 523	4 029 553	2 371 596		8 141 314	27 268 932
Partido de la Unidad Nacional (PUN)				279 537	26 748	4 320 884	3 950 169	8 865 897	4 026 732		14 237 113	35 707 080
Partido Renacientista Nacional (PRN)		3 737 185	152 283	2 117 455	122 964	4 579 653	2 790 006	5 164 687	2 639 640		9 128 491	30 432 364

	A. Electoral	2000	2001	A. Electoral	2002	2003	A. Electoral	2004	2005	A. Electoral	2006	2007	A. Electoral	2008	TOTAL GRAL	2000-2008
<i>PARTIDO</i>																
Partido Alianza Social Dominicana (ASD)		3 909 515	393 525	409 403			4 780 493	4 837 288	2 413 677	4 059 376	2 384 327	8 188 212	26 538 528			
Partido Fuerza de la Revolución (FR)				3 627 103	706 824		4 300 573	4 300 573	2 900 535	5 489 326	3 300 971	27 555 569				
Partido Liberal de la Rep. Dom. (PLRD)							4 300 573	4 300 573	2 573 290	4 528 176	2 210 160	7 546 732	21 158 931			
Partido Humanista Dominicano (PHID)													10 155 930			
Partido Nueva Alternativa (PNA)		3 737 185		1 619 361	283 524		4 515 860									
Movimiento Democrático Alternativo (MODA)													6 695 140	6 695 140		
Partido Alianza Popular (PAP)													6 695 140	6 695 140		
Movimiento Independiente de Yaguaje (MIYA)				38 740	178 392				2 464 183	398 099						
Mov. De Unidad Integ. Dominicana (UNIDO)		3 737 185														3 737 185

	A. Electoral	2001	A. Electoral	2002	2003	A. Electoral	2004	2005	A. Electoral	2006	2007	A. Electoral	2008	TOTAL GRAL	2000-2008
<i>PARTIDO</i>															
Partido Alianza por la Democracia (APD)				42 021	15 300		4 312 187	5 543 119		13 250 827	6 132 215		21 991 519		51 287 188
Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD)										3 944 596	4 822 284		17 167 071		25 933 951
Partido Popular Reformista (PPR)											1 978 932		0		1 978 932
Partido Verde la Unidad Democrática (PVUD)											2 863 929		9 954 544		12 818 473
Movimiento Indep. Santiago Rodríguez (MISAR)				83 097											83 097
Mov. Cívico Resc. S. Cristóbal (MOCIRESA)				217 846											217 846
Movimiento Comunitario Independiente (MCI)				23 605											23 605

	A. Electoral	2000	2001	A. Electoral	2002	2003	A. Electoral	2004	2005	A. Electoral	2006	2007	A. Electoral	2008	TOTAL GRAL
<i>PARTIDO</i>															
Movimiento Indep. Unidad y Cambio (MIUCA)		3 737 185			1 569 170**	177 204		4 435 127			4 215 531***	2 561 460****		8 840 603	25 536 280
Partido Fuerza Nacional Progresista (FNP)								4 300 573	3 823 708		8 200 772*****			6 695 140	23 020 193
Movimiento Solidaridad Nacional (MSN)								4 300 573							4 300 573
Partido por la Auténtica Democracia (PAD)								4 300 573							4 300 573
SUB-TOTAL partidos minoritarios		51 380 435	9 926 243		57 825 065	8 386 584		108 650 274	56 273 630		118 735 989	59 367 894		212 012 774	682 558 897
TOTAL		224 231 085	147 982 947		297 376 015	170 287 713		412 855 042	302 553 312		593 679 949	296 839 482		1 060 063 874	3 505 869 415

\* El informe de ingresos remitido por el PLD indica 173 343 960.49 como aporte de la JCE, mientras que en la resolución de la JCE figuran 158 314 653.

\*\* De esta cantidad, el MIUCA sólo recibió el 50%..

\*\*\* El MIUCA recibió el 50% de la cantidad asignada por la Junta Central Electoral (2 107 765).

\*\*\*\* El MIUCA recibió 2 068 424 en base a una deuda pendiente con el Estado dominicano.

\*\*\*\*\* La FNP recibirá los fondos a través del PLD.

## 2. *Actividades objeto de financiamiento público directo*

Todos los partidos políticos que reúnan las condiciones establecidas por la ley son beneficiarios del financiamiento público. Sin embargo, la ley no contempla disposiciones que regulen el uso que deben dar las organizaciones políticas al monto recibido ni la distribución de los fondos públicos entre las diferentes modalidades de candidaturas. En tal sentido, las direcciones de los partidos las determinan de manera discrecional la distribución de los recursos.

## 3. *El financiamiento privado*

Según las disposiciones legales vigentes se permite la asistencia o contribución económica de las personas naturales y jurídicas nacionales privadas,<sup>4</sup> y se prohíbe de manera explícita “la aceptación de ayudas materiales de grupos económicos, de gobiernos e instituciones extranjeras y de personas físicas vinculadas a actividades ilícitas”.<sup>5</sup>

La Junta Central Electoral tiene la “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 del Estado”.<sup>6</sup>

La laxa regulación de las aportaciones “de las personas naturales y jurídicas nacionales privadas” y las debilidades institucionales del órgano electoral para dar seguimiento a las aportaciones privadas a los partidos políticos, favorecen que el perfil del candidato y sus posibilidades en términos electorales sean determinantes para la obtención de fondos no estatales.

Esta ausencia de controles sobre el origen y uso de los recursos privados por parte de los partidos políticos se hizo evidente con el fraude bancario a los ahorrantes y al Estado por parte del Banco Intercontinental (Baninter) sucedido en 2003. El fraude fue estimado en 55 000 000 de pesos dominicanos, lo que equivale al 67% del presupuesto nacional de ese año y al 15% del producto nacional bruto.

<sup>4</sup> Ley Electoral 275-97, artículo 47.

<sup>5</sup> Ley Electoral 275-97, artículo 55.

<sup>6</sup> Ley Electoral 275-97, artículo 47.

Las informaciones publicadas son una muestra contundente de la magnitud de los recursos privados en el financiamiento de los partidos y las campañas electorales en República Dominicana. De acuerdo al informe presentado por el entonces gobernador del Banco Central la complicidad de dirigentes y principales partidos es evidente, pues se encuentran en la lista de personas e instituciones que se beneficiaron ampliamente de los fondos substraídos.

#### *4. Costo aproximado de la política en República Dominicana*

La carencia de *datos duros* no posibilita realizar una medición exacta; más bien se trata de una aproximación a partir de los informes de los propios partidos a la Junta Central Electoral y de la información oficial sobre el financiamiento público directo. Existe una variedad de rubros, tanto públicos como privados, imposibles de cuantificar a partir de las informaciones disponibles. En el primer caso se encuentran, por ejemplo, el uso de combustibles y de vehículos estatales en campañas electorales, teléfonos y celulares, horas de trabajo de funcionarios dedicadas a las campañas del partido, etcétera. En el segundo caso se halla una variedad de componentes de financiación que corresponden a actividades de los partidos y de candidatos congresionales y municipales, casi nunca reportados, tales como mítines, afiches o programas locales de radio, así como recursos que corresponden a actos de clientelismo no publicables.

### III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La Ley Electoral, en su artículo 94a, contempla consideraciones mínimas referidas al acceso a los medios de comunicación. En efecto, se limita a prohibir

a las empresas o servicios 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.

Esta regulación no contempla restricciones de recursos económicos dedicados a publicidad electoral; como consecuencia, la participación de los candidatos en los medios de comunicación dependerá de la cantidad de recursos de los que dispongan.

Además, la Junta Central Electoral no cuenta con los mecanismos institucionales para verificar el cumplimiento de la normativa. La única vez que se intentó reglamentar el uso de los medios de comunicación fue en las elecciones presidenciales de 2008, y quienes primero se opusieron fueron los partidos políticos mayoritarios y los medios de comunicación.

De igual manera, la Ley Electoral otorga el derecho a los partidos políticos a usar espacios gratuitos para promover sus candidaturas y programas en los medios de comunicación propiedad del Estado. En efecto, el artículo 94 establece que

una vez concluido el plazo para la presentación de candidaturas y aprobadas éstas, la Junta Central Electoral dispondrá que, a los partidos 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 radios y televisión propiedad del Estado. Dichos espacios deberán ser asignados conforme a los principios de equidad e igualdad.

Aunque la normativa electoral asegura el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado “conforme a los principios de equidad e igualdad por parte de los partidos políticos”, la ausencia de reglamentos claros y la debilidad institucional del órgano electoral para dar seguimiento a dicha normativa hace que su aplicación sea muy infrecuente. La asignación depende de la discrecionalidad de las autoridades de turno, la cual obedece al partido que en ese momento detente el Ejecutivo. Generalmente los medios de comunicación del Estado se decantan abiertamente por los candidatos del partido o coalición gubernamental. Las conclusiones del monitoreo realizado por la organización cívica Participación Ciudadana en las elecciones de 2008 no dejan lugar a dudas:

- 1) El 83% de la publicidad colocada en las emisoras de radio en manos del gobierno corresponde a publicidad a favor del PLD y/o sus partidos aliados.

- 2) En los canales de televisión administrados por el gobierno y que fueron monitoreados, el 91% de la publicidad colocada fue a favor del candidato del PLD y/o sus partidos aliados.
- 3) En el caso de CERTV-Canal 4, de propiedad estatal y administrado por el gobierno, el 100% de la publicidad fue a favor del candidato del partido en el gobierno, el PLD.

Respecto a los medios de comunicación privados, muchos se alinean con las candidaturas particulares, lo cual se hace evidente en la cantidad de programas que mantienen un perfil con clara tendencia por un determinado partido político.

#### IV. REGULACIÓN DE LAS ENCUESTAS

El artículo 10 del Reglamento sobre la Propaganda Electoral de los Partidos Políticos estipula que: “Toda encuesta de opinión de carácter electoral, al ser publicada y 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 sustente”. Pero el órgano electoral no cuenta con mecanismos institucionales y operativos para verificar y constatar la calidad de las informaciones publicadas por las empresas encuestadoras. En los últimos años las elecciones se han convertido en una lucha de encuestas, donde los partidos políticos descalifican los resultados que no les benefician, por supuestamente responder a los intereses de candidaturas particulares. La necesidad de la regulación de las encuestas se constituye en un aspecto fundamental para el debate crítico en el proceso de las campañas electorales.

#### V. LAS NORMATIVAS PARA DEBATES ENTRE CANDIDATOS

En su artículo 94 la Ley Electoral establece que “durante el periodo electoral ningún partido o agrupación política podrá usar frases ni emitir conceptos, por cualquier medio de difusión, contrarios a la decencia, al decoro y a la dignidad de las agrupaciones o partidos políticos adversos o a sus candidatos”. Sin embargo no están establecidos debates “cara a cara” entre los candidatos para confrontar frente a los ciudadanos sus propuestas y programas de gobierno, ni tampoco tienen credibilidad las

veces que los ciudadanos debaten con los candidatos, toda vez que los seleccionados para participar en estas actividades generalmente responden a los intereses del candidato confrontado.

## VI. LOS COSTOS EN PUBLICIDAD: SPOTS TELEVISIVOS, PRENSA ESCRITA Y CUÑAS RADIALES

Debido a que no existen limitaciones específicas de los rubros financiados y a que los partidos políticos no usan un modelo uniforme para los informes contables a la Junta Central Electoral, los datos con los que se cuenta sobre el gasto en publicidad de los partidos políticos en las elecciones presidenciales de 2008 dependen del monitoreo realizado por el movimiento cívico no partidista Participación Ciudadana. Durante el periodo de monitoreo, desde el 24 de marzo hasta el 20 de abril, los partidos políticos gastaron un monto ascendente a 143 823 409 pesos dominicanos.

Vale hacer la salvedad de que el monitoreo realizado no permite afirmar de manera precisa que el dinero desembolsado por los partidos es el que indican las cifras estimadas, pues la publicidad está valorada a precio de mercado, sin tomar en consideración que los partidos usualmente negocian descuentos o tratamientos especiales, y en algunos casos exoneraciones, con los dueños de los medios de comunicación. De igual forma quedan fuera de estos cálculos los spots dirigidos a la publicidad institucional del Poder Ejecutivo, de ayuntamientos y del Congreso, exaltando sus políticas y sus logros. Si bien no puede afirmarse que esta propaganda esté directamente orientada a la promoción de los partidos, sí es evidente que algunos de sus mensajes, así como el aumento de su propaganda en los medios durante la campaña, tienen una clara connotación electoral.

Siguiendo con el monitoreo realizado por Participación Ciudadana de las elecciones presidenciales de 2008, el medio de comunicación a través del cual se realiza mayor gasto en publicidad es la televisión, con un expendio en el periodo señalado ascendente a RD\$ 118 136 925.00, el cual representa el 82% del total. El medio que registró menor gasto fue la prensa escrita: RD\$ 7 661 253.00, llegando a un 6% del total.

La disparidad del volumen del gasto entre los partidos queda evidenciada en la diferencia entre lo que gastó el PLD-RD\$ 80 149 958.00, que representa un 55.73%, más del doble que su más cercano competidor, el PRD, con un gasto de RD\$ 36 531 548.00, lo cual supone un 25.40%.

*Tabla II*  
*Gasto total en publicidad de partidos políticos, elecciones 2008*  
*(24 de marzo hasta 20 de abril)*

<i>Partido</i>	<i>%</i>	<i>Total RD\$</i>
PLD	55.73	80 149 958.00
PRD	25.40	36 531 548.00
PRSC	14.30	20 564 156.00
CARTA VÍA	3.73	5 371 215.00
PAP	0.48	694 038.00
MIUCA	0.36	512 494.00
TOTAL	100%	143 823 409.00

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de monitoreo de Participación Ciudadana.

## VII. USO DE LOS RECURSOS DEL ESTADO EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Una de las características distintivas de la práctica política en el país tiene que ver con la visión patrimonial del Estado de quienes detentan el poder. En este sentido, el uso de los recursos públicos continúa siendo uno de los temas de mayor relevancia en el debate nacional. Esta práctica se mantiene constante a través del tiempo, independientemente del partido que esté en el Poder Ejecutivo, local o congresional. Por ejemplo, en el proceso electoral de 2008 un grupo de partidos de la oposición (PRD, PRSC, PRI y PAP) interpuso el 25 de abril una querrela ante la Procuraduría General de la República contra los funcionarios de seis secretarías de Estado involucradas en el pago de las nóminas “CB” a 42 434 presidentes de comités de base del PLD, con un monto mensual de 143 120 000 pesos. De igual modo, la organización cívica Participación Ciudadana verificó en su monitoreo el uso de vehículos del Estado y la participación de funcionarios públicos en actividades de campaña promoviendo al candidato de su preferencia. Vale señalar que la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral ordenó, a través de su Resolución 001/2008, la suspensión del pago de las nóminas a los miembros de los comités de base, pero no impuso ninguna sanción ni exigió a que los fondos fueran restituidos. De igual forma, el PRD solicitó a la Junta Central Electoral

instara a instituciones públicas a retirar 70 spots televisivos que, en su opinión, promovían la candidatura del presidente. Mediante Resolución 005/2008, la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral ordenó el retiro de ocho de los anuncios. Además solicitó a las instituciones públicas la suspensión del uso del eslogan “E’ pa’lante que vamos”, por su coincidencia con el eslogan de la campaña reeleccionista.

### VIII. RENDICIÓN DE CUENTAS

Como se señaló con anterioridad, tanto la Ley Electoral como el reglamento relativo a la distribución de la contribución económica del Estado obligan a los partidos a entregar a la Junta Central Electoral un informe de todos los ingresos y egresos dentro de un formato unificado. Pero ni todos los partidos cumplen a cabalidad con las exigencias normativas, ni el órgano electoral hace lo necesario para que se efectúen, a pesar de que: 1) la Junta Central Electoral elaboró un instructivo para el manejo de ingresos y egresos; 2) la Ley Electoral faculta a la JCE a solicitar los servicios de la Contraloría General de República para auditar “los registros contables de cada partido para determinar las fuentes de ingresos y los gastos correspondientes” (artículo 52); 3) 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 tengan sus respectivos comprobantes o documentos justificativos, los cuales deben mantenerse archivados ordenadamente a fin de facilitar cualquier inspección que se quiera realizar; 4) la Ley Electoral y el Reglamento citado obliga a los partidos a remitir informes de todos los ingresos recibidos y gastos efectuados, no sólo los correspondientes a las donaciones del sector público; 5) estos informes deben entregarse a las autoridades electorales tres meses después de celebradas las elecciones, cuando se trate de un año electoral, y a más tardar dos meses después del cierre del año, cuando se trate de años no electorales.

A pesar de contar con los instrumentos citados en la historia electoral sólo se conoce un caso de un partido auditado y sancionado, siendo este un partido minoritario (el MIUCA, en las elecciones presidenciales de 2000).

## IX. 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 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 las campañas electorales desde el año 2000 hasta 2008.

Si bien existe un cumplimiento estricto por parte del Estado en la entrega de los fondos que por ley deben destinarse a los partidos políticos, al revisar las informaciones reportadas por los partidos políticos a la JCE salta a la vista que no existe un régimen riguroso de control de los gastos.

## X. PROPUESTAS DE REFORMA AL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En 2008 fue sometido ante el Congreso de la República, a través de la Cámara de Diputados, el “Proyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas”, el cual fue enviado posteriormente a comisión especial para su estudio. Elaborado el informe de dicha comisión, se espera que sea colocado en la agenda de las cámaras para su conocimiento. En lo referido al financiamiento de partidos y campañas, el anteproyecto de ley estipula una serie de artículos con el objetivo de lograr una mayor equidad y transparencia en la distribución de los recursos privados y de los medios de comunicación del Estado, un mayor control de los recursos de las contribuciones de grupos económicos, así como el establecimiento de penalidades claramente definidas en caso de violación a lo que establece la ley.

A continuación se presenta un resumen del anteproyecto en lo referido a la financiación de las organizaciones políticas:

- 1) La distribución a los partidos políticos de la contribución del Estado queda igual que la actual legislación electoral.
- 2) Limita el aporte privado a no más del 5% del monto máximo correspondiente al financiamiento público otorgado al partido o agrupación política de que se trate durante un año.
- 3) Obliga a designar a educación un 10% de la suma entregada por concepto de financiamiento público.
- 4) Define los mecanismos de control, el cual supone que todos los partidos y agrupaciones políticas estarán obligados a:
  - Crear un sistema contable de acuerdo con los principios legalmente aceptados, en el que se reflejen los movimientos de ingresos y egresos.
  - Llevar un registro de contribuyentes, el cual contendrá los nombres y apellidos de los contribuyentes, así como la cédula de identidad y electoral, la dirección y el monto de la contribución.
  - Designar un tesorero o secretario de finanzas, encargado de administrar los fondos públicos y privados que reciben.
  - Presentar cada seis meses un informe de ingresos y gastos ante la Junta Central Electoral.
  - Es responsabilidad de la Junta Central Electoral realizar auditorías externas a los partidos y agrupaciones políticas que a su juicio deban ser auditados.
- 5) Todo gasto que se efectúe con motivo de la campaña electoral deberá documentarse a través de una “constancia de Gasto para Campaña Electoral”, en la cual deberán detallarse los siguientes datos:
  - a) la contratación de publicidad, propaganda, estudio de medición electoral, locales partidarios, impresión de afiches, material gastable y pago del personal o de los servicios recibidos;
  - b) los gastos de comunicaciones, transporte y correo.
- 6) Se ofrecerá a los partidos o alianzas que oficialicen su candidatura espacios en los medios de radio y televisión estatal para la transmisión de sus mensajes de campaña. La Junta Central Electoral determinará, mediante una resolución, la cantidad de tiempo de publi-

dad y los horarios en los cuales deberán ser transmitidas estas cuñas y el tiempo de duración de cada una.

- 7) La penalización por la violación a las normas de financiamiento varía según sea la infracción; la misma oscila desde la supresión temporal de los recursos públicos hasta la anulación de los candidatos a cargos de representación popular.

## XI. CONCLUSIONES

1) A partir de la reforma efectuada en la Ley Electoral a finales de 1997, 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*, aunque se incrementa en los años electorales, y favorece a los partidos políticos que logran mayor votación en las elecciones precedentes.

2) 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, sería importante 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.

3) En años no electorales, y con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de la representación política, sería necesario que la ley contemplara especializar una parte importante de los recursos aportados por el Estado a la ejecución de programas de educación y capacitación, incluyendo entrenamientos que contribuyeran 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 son infuncionales y no disponen de recursos económicos, entre otras razones porque los fondos estatales se orientan casi exclusivamente a la propaganda política durante las campañas electorales.

4) Los resultados de los monitoreos de la publicidad televisiva, escrita y radial efectuados por Participación Ciudadana en las últimas eleccio-

nes de 2008 indican que existe un desequilibrio entre los ingresos aportados por el Estado y los gastos realizados por los partidos.

5) 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 la transparencia en el manejo de los ingresos y gastos de los partidos y la instauración de sistemas contables auditables y de acceso público.

6) 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 dirigente 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 incluyera los montos que serían utilizados para la publicidad, así como el contenido, tiempo y espacio que se destinaría a la propaganda electoral. La especialización en el uso de los fondos públicos debería incluir el establecimiento de franjas electorales que regulen el contenido y el alcance de la publicidad transmitida a través de los medios.

7) El control por parte del órgano electoral no debe circunscribirse a la donaciones en metálicos, sino también en especie.

8) El órgano electoral debería fortalecer los mecanismos de fiscalización a los recursos económicos de los partidos, de tal suerte que posibilite su uso transparente y en consonancia con lo que estipulan las leyes.

9) Los sistemas de control 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.

10) La aprobación y cumplimiento del “proyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas” que actualmente cursa en el Congreso de la República puede ser un buen inicio para enfrentar de manera eficiente y transparente el tema de la financiación de los partidos, siempre que se adopten medidas específicas para hacer reales las leyes.

## XII. 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.
- CONSEJO NACIONAL DE REFORMA EL ESTADO (Conare), *Reformas Electorales Pendientes: órganos electorales, lista de candidaturas y cuota femenina*, 2005.
- , *Anteproyecto de Ley sobre Elecciones Primarias Presidenciales*, Santo Domingo, 2002.
- , *Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos*, Santo Domingo, 2007.
- COPRYME-PNUD, *Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas*, Santo Domingo, 2000.
- DUARTE, I., “Financiamiento estatal a los partidos políticos dominicanos y monitoreo de gastos publicitarios”, en PC, *Democracia y Partidos....2002*.
- , “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 al 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, “Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana”, 2004.
- JUNTA CENTRAL ELECTORAL, *Ley Electoral 5884*, del 5 de mayo de 1962, Santo Domingo,

- , *Compilación de Legislación Electoral*, Santo Domingo, Años 1998, 2000 y 2002.
- , “Ley Electoral 275-1997 y sus modificaciones”, en *Compilación de la Legislación electoral de la República Dominicana 2002*, Santo Domingo, mayo, 2002.
- , “Reglamento relativo a la distribución de la contribución económica del Estado”, *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.
- , *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, 2002.
- , *Primer Informe: observación electoral elecciones presidenciales*, 2008.
- , *Tercer informe: observación electoral elecciones presidenciales*, 2008.
- 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*, núm. 320, 20 de marzo de 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.
- SÁNCHEZ, Fernando F. y THOMPSON, José, *50 Cuadernos de CAPEL, Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL) y la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional, 2006.