

INFORME SOBRE SUBVENCIONES Y GASTOS ELECTORALES EN IBEROAMÉRICA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *México-América Central*. 1. *Costa Rica*. 2. *El Salvador*. 3. *Guatemala*. 4. *Honduras*. 5. *México*. 6. *Nicaragua*. 7. *Panamá*. III. *Países andinos*. 1. *Bolivia*. 2. *Colombia*. 3. *Ecuador*. 4. *Perú*. 5. *Venezuela*. IV. *Cono Sur y Brasil*. 1. *Argentina*. 2. *Chile*. 3. *Paraguay*. 4. *Uruguay*. 5. *Brasil*.

I. INTRODUCCIÓN

La realización de las campañas electorales origina en el Estado de nuestros días cuantiosos gastos. Para dar a conocer sus propuestas con vistas a la captación de voto, los partidos y fuerzas políticas necesitan realizar propaganda, bien sea directamente, bien mediante el acceso a los medios de comunicación estatales o privados. Ello supone un coste considerable, que sitúa a las candidaturas en posición de dependencia con respecto a los recursos económicos y organizativos de que dispongan. Cuanto mayores sean tales recursos, mayores serán las posibilidades de propagar eficazmente los correspondientes mensajes electorales.

Desde el punto de vista de la limpieza de la competición electoral, se da el peligro cierto de que las disponibilidades económicas de las candidaturas determinen así, en mayor o menor medida, los resultados electorales. Tal es la causa de que haya acabado por convertirse en imprescindible la acción de los poderes públicos para el establecimiento de ciertas condiciones de igualdad. Más allá de la neutralidad del Estado, cuyas misiones durante la campaña deberán limitarse a garantizar la regularidad del proceso y fomentar la participación, los ordenamientos electorales intentan hoy nivelar entre las candidaturas la disponibilidad de recursos. Dicha nivelación no equivale, por lo general, a la igualdad mimética de los recursos y subvenciones que el Estado pone a disposición de los partidos. El nivel de apoyo social efectivamente acreditado en anteriores procesos puede tomarse en cuenta, pero no hasta el punto de destruir una tendencial igualdad de oportunidades.

Siguiendo a López Guerra, puede cifrarse en dos los sistemas seguidos para conseguir esa tendencial igualdad de oportunidades:

- Limitar los recursos que los candidatos pueden utilizar (*acción restrictiva*).
- Ceder recursos materiales y propagandísticos a candidatos y partidos para darles una base común de lanzamiento (*acción positiva*).

En nuestros días puede hablarse de una tendencia generalizada hacia la acción positiva, es decir, hacia la financiación estatal de las campañas. No obstante, en algunos países, el aumento desorbitado de los gastos electorales en el contexto de campañas que "bombardean" al elector con mensajes contrapuestos están poniendo de manifiesto la inutilidad relativa de tal tipo de campañas, mostrando, en consecuencia, la oportunidad de establecer algún tope máximo a los gastos (*acción restrictiva*).

La contribución positiva del Estado se manifiesta en formas diversas:

a) A través de la prestación de servicios y medios concretos de propaganda, sea cediendo locales para las reuniones electorales, sea estableciendo franquicias postales, o bien (lo que hoy es más importante) disponiendo el acceso gratuito de las candidaturas a los medios de comunicación de propiedad pública. La distribución de espacios electorales en radio y televisión de titularidad pública no responde, por lo general, a términos de estricta igualdad, sino que depende del apoyo electoral previo acreditado por las opciones a presentar.

b) Mediante la contribución directa del Estado a la financiación de las campañas, es decir, mediante la entrega de fondos a partidos y candidaturas. La contribución será tanto más eficaz si se realiza con anterioridad a la fecha de los comicios, sin perjuicio de que, también aquí, actúe el criterio de la representación acreditada y de que la financiación *ex ante* se combine con un sistema de reembolsos posterior a las elecciones y según los resultados de éstas.

La intervención del Estado en materia de gastos y subvenciones electorales plantea el problema adicional del control de la contabilidad de las fuerzas políticas. La eficacia de los límites (si los hay) y la limpieza democrática del proceso exige la presentación, por parte de los destinatarios de límites y contribuciones, de un balance contable detallado de los gastos e ingresos realizados con motivo de las elecciones. El control de los balances puede atribuirse a órganos de

la administración electoral, o bien a tribunales económicos de índole especializada. En uno y otro casos, el control servirá para satisfacer el derecho de los electores a conocer el origen y destino de los recursos empleados durante la campaña, y a hacer viable un adecuado sistema de sanciones que penalice severamente el incumplimiento de las normas en materia de financiación.

Tomando como referencia los principios que anteceden, se analiza a continuación el sistema de subvenciones y la regulación de gastos electorales en cada uno de los países considerados.

II. MÉXICO-AMÉRICA CENTRAL

1. *Costa Rica*

Tras la reforma del Código Electoral de 1952, por medio de la Ley 7094/1988, puede afirmarse que la República de Costa Rica tiene una de las más completas legislaciones en materia de financiación de partidos y campañas. Ya el artículo 96 de la Constitución de 1949, varias veces reformado, sorprende por la amplitud y minuciosidad con que se enfrenta al problema. Parte dicho artículo del compromiso del Estado en la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir a los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Y a continuación desgana las condiciones en que se plasma tal compromiso:

a) La contribución estatal no podrá sobrepasar el dos por ciento del promedio de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebren las elecciones.

b) La suma aportada por el Estado se distribuye entre los partidos que concurren a las elecciones atendiendo a un criterio de proporcionalidad según el porcentaje de votos en la elección anterior.

c) No causan derecho a percibir la subvención las fuerzas políticas cuyo porcentaje de votos no sobrepase la barrera del cinco por ciento a nivel nacional, o a nivel provincial cuando se trate de partidos inscritos sólo en escala provincial.

d) Es condición previa a la percepción de la subvención que corresponda, el acreditar los gastos electorales ante el Tribunal Supremo de Elecciones, sin que, en ningún caso, pueda recibirse cantidad superior a la efectivamente gastada.

e) Se prevé por último, una forma específica de financiación previa de gastos electorales, en las condiciones marcadas por una ley para

cuya aprobación se exige mayoría de dos tercios de los diputados de la Asamblea Legislativa.

Antes de seguir adelante, hay que precisar, en relación con los requisitos de financiación recién señalados, que la Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha declarado contrario a los principios de la Constitución la exigencia del porcentaje mínimo de votos del cinco por ciento para causar derecho a percibir subvención. Según la decisión de la Sala, nos encontramos pues, ante un supuesto de norma constitucional inconstitucional que suprime el inciso c del artículo 96 de la Constitución y obliga, en consecuencia, a aplicar el criterio de la proporcionalidad sin barrera o cortapisa alguna.

En el Código Electoral encuentran adecuado desarrollo los fundamentos del sistema de financiación establecidos en la *norma normarum*. La Ley destina a la cuestión nada menos que veinte artículos (artículos 176 a 196), agrupados en un título, el décimo, cuya rúbrica es "De la contribución del Estado para el financiamiento de los gastos políticos electorales de los partidos". Además, fuera de ese título, en el destinado a "Propaganda y fiscalización", el artículo 85 regula las condiciones de la propaganda electoral radiotelevisada, poniendo coto al espacio utilizable y condicionando la edición o emisión de propaganda por empresas privadas a la previa inscripción de las mismas ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Destaquemos únicamente que, a tales efectos, el artículo 85 obliga a las empresas de comunicación, información y publicidad a dispensar un trato igual a todos los partidos, y a no establecer tarifas que excedan del promedio de las cobradas en publicidad comercial corriente durante los doce meses anteriores a la convocatoria (artículos 85, j y 85, a, respectivamente).

A) *Presupuestación de los gastos*. Ya hemos visto que la Constitución condiciona la percepción de la subvención estatal a la efectiva acreditación del gasto. Según el artículo 176 del Código Electoral, nueve meses antes de las elecciones, los partidos vienen obligados a presentar ante el Tribunal Superior de Elecciones un presupuesto en el que se contemple la totalidad de los gastos en que incurrirán durante la campaña, a partir de los ocho meses anteriores a los comicios. Pierde el derecho a recibir subvención previa el partido que no presente en tiempo y forma dicho presupuesto. Igualmente, el no cumplimiento de este requisito se sanciona con una pérdida del cinco por ciento de la contribución estatal *ex post* que corresponda. Con el fin de registrar las operaciones y gastos en que incurra, cada partido ha de llevar al día una contabilidad detallada y los compro-

bantes de gastos, conforme a las normas dictadas al efecto por la Contraloría General de la República. Este organismo queda autorizado para suspender el pago de la contribución estatal a los partidos que no se ajusten al anterior requisito.

B) *Gastos que pueden justificar los partidos.* El artículo 177 entiende sólo por tales los destinados a llevar a cabo las actividades de organización, dirección, censo y propaganda. En cuanto a la propaganda, se reconocen únicamente los gastos en que incurra el partido a partir de los quince días siguientes a la convocatoria de elecciones.

C) *Financiación previa por medio de bonos.* Los artículos 179 a 186 contemplan el procedimiento específico de financiación estatal por medio de un original sistema de emisión pública de bonos que reciben el nombre de "Bonos Deuda Política" (artículo 180). Un año antes de las elecciones para presidente, vicepresidente y diputados, el Poder Ejecutivo emite los bonos por el importe del monto que corresponde subvencionar al Estado con carácter previo. El presupuesto de la República del año anterior a las elecciones tiene que incluir una partida para el pago de la amortización e intereses de los bonos, de acuerdo con la estimación global que realice el Tribunal Supremo de Elecciones (artículo 179). Según el artículo 180, los bonos devengan un tipo de interés igual al máximo que corresponda a las emisiones ordinarias de bonos del Estado; son inembargables, tienen plena garantía del Estado y están exentos, así como sus intereses, de todo impuesto presente o futuro. Los intereses de los bonos se pagan trimestralmente y su plazo máximo es de cuatro años. Los intereses de los bonos pertenecerán al partido político a que corresponda, desde la fecha de la emisión (artículo 181). Los bancos del Sistema Bancario Nacional, sus dependencias y sucursales pueden comprar, vender y recibir a la par los bonos en pago de todo tipo de obligaciones, así como conservarlos en inversión (artículo 183). Por último, el artículo 185 precisa que los bonos sorteados y los vencidos, así como los cupones de los intereses vencidos, los recibirá el Estado en pago de toda clase de impuestos nacionales.

D) *Determinación del monto de la deuda y forma de pago.* Elaborado el presupuesto que ha de regir el año que precede a las elecciones, el Tribunal Supremo de Elecciones, previa audiencia de la Contraloría, fija el monto total de la contribución que debe hacer el Estado para los gastos de los partidos, por la suma equivalente a un 0.27 por ciento del producto interno bruto que determina el Banco Central de Costa Rica. La cantidad resultante no puede exceder, según sabemos, el dos por ciento del promedio de los presupuestos de los

tres años anteriores (artículo 96, *a* de la Constitución y 187 del Código Electoral). Tras la proclamación de electos, el Tribunal Supremo de Elecciones dispone la distribución de la aportación estatal entre los partidos en estricta proporcionalidad al voto obtenido por cada uno de ellos (artículo 187). En los treinta días siguientes a la proclamación, cada partido con derecho a percibir subvención deberá presentar ante el Tribunal supremo de Elecciones los comprobantes de contabilidad que no hubieran sido presentados con anterioridad, procediendo aquél a la comprobación por medio de la Contraloría de la República, y comunicándolo al Ministerio de Hacienda (artículo 188). En los ocho días siguientes a dicha comunicación, la Tesorería entrega a los partidos lo que les corresponda, una vez deducidas las cantidades entregadas anteriormente en concepto de financiación anticipada (artículo 189).

E) *Condiciones de la financiación previa.* Haciendo uso de la emisión de bonos regulada en los artículos 179 y siguientes, el Estado distribuye entre los partidos que concurran a las elecciones o presenten candidatos a presidente o vicepresidente de la República, un setenta por ciento del total de la contribución estatal estimada por el Tribunal Supremo de Elecciones, en concepto de financiación anticipada. Ese setenta por ciento se distribuye en proporción al voto obtenido en las anteriores elecciones (artículo 193). Los partidos tienen derecho a retirar la cantidad que les corresponda a través de pagos periódicos mensuales. Tales pagos se distribuyen del siguiente modo (artículo 194): treinta por ciento de la suma correspondiente al setenta por ciento indicado anteriormente, será girado a los partidos por la Tesorería Nacional, previa autorización de la Contraloría, en treinta y nueve mensualidades a partir del mes siguiente al de las elecciones. Para poder retirar esa suma, los partidos deben garantizar, antes de cada pago, el monto total que recibirán, para lo cual tienen que otorgar garantía real o personal. El setenta por ciento restante de la financiación anticipada lo retirarán los partidos a partir del mes de junio del año anterior al de las elecciones, en mensualidades, cada una hasta por la cantidad equivalente a la octava parte de lo que les corresponda, sin perjuicio de que, si las sumas retiradas en un mes fueren inferiores a la octava parte por mes que tienen derecho, los faltantes pueden ser acumulados para que se retiren en meses posteriores. Todos los partidos están obligados a justificar fehacientemente los gastos del mes anterior.

F) *Régimen de cautelas.* Si al vencer el término para inscribir candidaturas un partido que hubiere obtenido financiación anticipada

no las hubiera inscrito, o la inscripción fuera anulada, así como si, por cualquier causa, no llega el partido a participar en las elecciones, automáticamente se tendrán por vencidas las garantías ofrecidas por dicho partido, y el Ministerio de Hacienda procede a su ejecución. En igual forma se procede si, a juicio del Tribunal Supremo de Elecciones, las actividades de un partido no correspondieren a la financiación obtenida, o en el caso de que, una vez efectuada la liquidación final, las cantidades que un partido hubiere percibido anticipadamente resulten superiores a las que en definitiva le correspondan.

Finalmente, en caso de actuaciones fraudulentas o adulteración de comprobantes de gastos, el artículo 196 establece la acción penal por estafa contra los miembros del comité ejecutivo del partido que resultaren responsables.

2. *El Salvador*

La Constitución salvadoreña, de 16 de diciembre de 1983, contiene en su artículo 210 el reconocimiento de la deuda política del Estado de cara a la financiación de los partidos, como medio de coadyuvar a la libertad e independencia de éstos. La remisión a una Ley de Desarrollo, incluida en dicho artículo, fue inmediatamente atendida, en enero de 1984, con la promulgación de una (así llamada) Ley de Deuda Política.

El Código Electoral, aprobado por Decreto 863, de 19 de enero de 1988, derogó expresamente la Ley de Deuda Política (artículo 323 del Código Electoral), pero ha guardado estricta observancia al mandato del citado artículo 210 del texto constitucional. Así lo declara el Considerando IV que, a modo de exposición de motivos del Código, antecede a éste:

...siendo los partidos políticos las instituciones constitucionales establecidas para la representación del pueblo en el gobierno, y los instrumentos constituidos para la máxima significación de los derechos individuales de libre expresión y difusión del pensamiento y libertad de asociación, es necesario que el Estado aporte económicamente lo necesario para la existencia independiente de esas instituciones.

En el articulado del Código, la tutela estatal para el funcionamiento de los partidos no asume, sin embargo, como podría esperarse,

la forma de una financiación permanente y periódica, sino que se centra exclusivamente en las subvenciones para la realización de campañas en elecciones presidenciales, legislativas y municipales. Con el ordenado racionalismo característico de la normativa electoral salvadoreña, el capítulo VI del Código, incluido en el título dedicado a los partidos, lleva la rúbrica "Régimen de financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático". No obstante, lo incluido en ese capítulo no agota el régimen de colaboración del Estado. Fuera de él, quedan las disposiciones sobre propaganda electoral (capítulo II del título VII), en las cuales aparece la habitual cautela garantizadora de la igualdad, dirigida a empresas privadas de comunicación, así como el principio de acceso gratuito a los medios públicos. Ambos extremos se recogen en el artículo 172 del Código. El primero es consecuencia del mandato constitucional, de conformidad con el cual queda prohibida a las empresas de comunicación escrita, radiada o televisada, cualquier discriminación por el carácter político o religioso de lo que se publique (artículo 6.4 de la Constitución). Según el artículo 172, la equidad en el trato a los partidos alcanza el régimen de tarifas y se basa "en los criterios de espacio, tiempo y oportunidad". Por lo que se refiere al acceso gratuito a los medios estatales, rige también el principio de igualdad de trato a partidos y coaliciones, si bien se deja su concretación, sin más precisiones, al Consejo Central de Elecciones, autoridad suprema en materia electoral.

Por su parte, las normas sobre subvención pecuniaria para el desarrollo de las campañas, pueden resumirse en tres apartados: cuantía de la subvención, régimen de anticipos y sistema para la financiación de coaliciones.

A) *Cuantía de las subvenciones.* Según el artículo 137 del Código Electoral, todos los partidos que contiendan en elecciones presidenciales, legislativas o municipales, perciben una suma global según el voto válido obtenido por cada uno de ellos. La cuantía de esa suma queda establecida así: catorce colones por voto en las elecciones para presidente y vicepresidente; ocho colones en la de diputados a la Asamblea Legislativa, y seis colones, siempre por cada voto válido, en los comicios para los concejos municipales. La financiación se produce en favor de los partidos, con independencia del porcentaje de votos alcanzado (artículo 138), y previa acreditación certificada del número de sufragios (artículo 139).

B) *Régimen de anticipos.* El Decreto Legislativo 670, de 20 de diciembre de 1990, ha dado nueva redacción al artículo 140 del

Código Electoral, estableciendo el derecho de partidos y coaliciones a percibir anticipos a cuenta. El monto del anticipo se calcula según los resultados obtenidos por los beneficiarios en la elección inmediata anterior, tomando como base mínima un porcentaje en dicha elección del tres por ciento del voto total. Asimismo, se establece un tope por concepto de anticipo que, en el caso de los partidos, queda fijado en el setenta y cinco por ciento de su correspondiente voto. Para los partidos o coaliciones sin previa referencia de voto, el anticipo máximo es de quinientos mil colones. Una vez conocidos los resultados electorales, se realiza el correspondiente ajuste (artículo 142). Aquellos partidos que no hayan inscrito candidatos y los que, habiéndolo hecho, arrojen saldo negativo, vienen obligados a devolver al fisco, en el plazo de noventa días, lo indebidamente cobrado. Finalmente, el artículo 143 establece la posibilidad de solicitar al Ministerio de Hacienda una prórroga del plazo de devolución, periodo de gracia que oscilará entre dos y cinco años con pago de cuotas anuales, proporcionales al monto adecuado, sin ningún interés.

C) *Financiación de coaliciones.* Para la financiación de coaliciones, el artículo 144 establece las siguientes reglas:

- Cada uno de los partidos de la coalición mantiene individualmente sus derechos y debe cumplir sus obligaciones correspondientes.
- La entrega del anticipo o subvención a que tenga derecho cada partido coaligado se realiza por medio de su representante legal.
- Para fijar la cuantía final de la subvención, se dividen los votos válidos que obtenga la coalición entre los partidos que la integran, en proporción al porcentaje que se haya acordado en el pacto de coalición. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que, entre las menciones obligatorias del pacto de coalición, el artículo 127.4 del Código Electoral incluye “la forma de distribución de los votos válidos emitidos a favor de la coalición, para efecto del régimen de financiamiento estatal”.

Finalmente, resulta destacable que el artículo 145 parece reflejar el compromiso del Estado de ampliar en un futuro el sistema de subvenciones a los partidos mediante la creación de una fundación para el mantenimiento y fortalecimiento de los mismos.

3. *Guatemala*

La participación política se articula en Guatemala a través de tres organizaciones: los partidos, los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos. La Constitución de 1985, cuya entrada en vigor se produjo, una vez instalado el Congreso de la República, el 14 de enero del año siguiente, tan sólo recogió el derecho de los partidos a recibir financiación estatal. (Disposición transitoria 17: "Los partidos políticos gozarán de financiamiento a partir de las elecciones generales de 3 de noviembre de 1985".)

El desarrollo de la Constitución ha concretado el referido mandato en las dos formas de subvenciones positivas que resultan habituales: mediante el acceso gratuito a los medios públicos de comunicación, y a través de la entrega de determinadas cantidades por cada voto.

Para la regulación del acceso a los medios, hay que atender a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de 3 de diciembre de 1985, y al Reglamento dictado para la aplicación de la misma por el Tribunal Supremo Electoral (Acuerdo 181/87, de 7 de diciembre). El artículo 221 de la Ley establece el derecho de todos los partidos o coaliciones, legalmente inscritos para un proceso electoral, a treinta minutos semanales en la radio y televisión del Estado, con el fin de dar a conocer su programa político. El procedimiento para el reparto del espacio queda recogido en el artículo 28 del Reglamento. El mismo día de la convocatoria de elecciones, el propio Tribunal Supremo Electoral convoca una reunión a los secretarios generales de los partidos y a los representantes de los canales de televisión y radio estatales, quienes, sin ulteriores precisiones o distingos por niveles de representación acreditados, han de alcanzar un acuerdo para la distribución del tiempo de propaganda. La regulación se completa con la también habitual prohibición, dirigida a los canales privados, de establecer para los partidos tarifas distintas a las cobradas ordinariamente por publicidad comercial (artículo 29 del Reglamento).

La percepción de determinada cantidad por voto se configura en la Ley Electoral y de Partidos como un derecho de éstos, aunque no se conecta expresamente con la subvención de campañas. En efecto, entre los derechos de los partidos, el artículo 20, *f* de la Ley enumera el de "gozar del financiamiento estatal, a razón de dos quetzales por voto legalmente emitido a su favor, siempre que el partido haya obtenido no menos del cuatro por ciento del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales". Y a continuación precisa el mencionado inciso las bases del cómputo, la forma

de pago y el sistema de subvención de coaliciones. Para el cálculo de votos, se atiende al escrutinio realizado en la primera elección (hay que suponer posterior a la Constitución de 1985) para los cargos de presidente y vicepresidente de la República. El pago de la cantidad que corresponda a cada partido se efectúa dentro del periodo presidencial correspondiente, en cuatro cuotas a entregar durante el mes de julio de los primeros cuatro años. Cuando se trata de coaliciones, la financiación resultante se distribuye en partes iguales entre los coaligados.

De esa normativa llama la atención la rigidez que supone el establecer una base inicial inalterable (las primeras elecciones presidenciales) para efectuar el cómputo de voto, lo que presumiblemente obligará en un futuro a acometer las reformas que correspondan. Asimismo, la distribución del pago de la subvención en cuatro cuotas, a razón de una por año, siendo la duración de mandato presidencial de cinco años (artículo 184 de la Constitución), deja a los partidos sin financiación precisamente el año del vencimiento de aquel mandato y, consecuentemente, el de la apertura del periodo electoral.

En lo demás, el artículo 22, *i* obliga a los partidos a abstenerse de recibir ayuda económica, trato preferente o apoyo especial del Estado o sus instituciones, fuera de los supuestos contemplados en la Ley, y el 21 establece la renunciabilidad ante el Tribunal Supremo Electoral del derecho a percibir subvención.

Un Decreto de 1989 adicionó al artículo 20 varios apartados para regular el control por el Tribunal Supremo Electoral de los fondos públicos entregados a los partidos. Los partidos vienen obligados a llevar una contabilidad detallada de los gastos y destino de tales fondos, a disposición del órgano de auditoría de dicho Tribunal. Éste se informará de la situación controlable de la remesa anterior antes de hacer entrega de la remesa subsiguiente, con obligación de denunciar ante los tribunales de justicia cualquier manejo irregular de los fondos públicos provenientes del financiamiento estatal. Por último, cuando hubiera dudas sobre el buen uso de los fondos, los propios partidos pueden solicitar del Tribunal Supremo Electoral la realización de una investigación detallada.

4. *Honduras*

La legislación hondureña ofrece un notable ejemplo de buena sistemática y exhaustividad en la regulación legal de los partidos. La

Constitución de 1982 los caracteriza como "instituciones de derecho público", con existencia garantizada para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos (artículo 47). Verificada la incorporación, no sorprende que, a renglón seguido, dedique el texto constitucional dos artículos a la cuestión de la financiación partidista. El artículo 49 obliga al Estado a contribuir a la financiación de los partidos; y el artículo 50 prohíbe a éstos recibir subvenciones o subsidios de gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeras.

En consonancia con la calificación constitucional, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, redactada por la propia Asamblea Constituyente (Decreto 53, de 20 de abril de 1981), objeto de varias reformas posteriores, acusa un notable *ordenancismo* sobre la vida de los partidos. Buen ejemplo de ello son las disposiciones sobre estatutos, creación e inscripción de partidos, patrimonio, regulación detallada de las elecciones internas, etcétera. En el patrimonio del partido se integra el financiamiento de las campañas (artículo 33, *e* de la Ley), lo que da origen a una serie de obligaciones contables que recoge el artículo 37. Así, la elaboración de la contabilidad detallada de todo ingreso o egreso, con expresión de su fecha y origen, la rendición anual de cuentas ante el Tribunal Nacional de Elecciones, y la específica, dentro de los noventa días de celebrados los comicios, ante el mismo organismo y certificada por contador colegiado.

Por lo que a nosotros nos interesa, resulta destacable la amplitud de subvenciones negativas en la forma de exenciones de impuestos y franquicias. El artículo 23 establece en favor de las organizaciones políticas franquicia postal, telegráfica y telefónica permanente, así como "línea limpia para teleproceso remoto de los sistemas de comunicación computarizada y de cualquier otro medio oficial para comunicarse dentro del territorio nacional". Como dato curioso, una vez convocadas las elecciones, idéntica franquicia se establece en favor de cualquier persona u organización cuando se trate de denunciar irregularidades electorales ante los organismos correspondientes (artículo 23.2). La exención de impuestos y contribuciones de cualquier tipo alcanza a los bienes inmuebles integrados en el patrimonio del partido (artículo 36). Además, el artículo 64.2 al regular la propaganda política, ha incluido, tras la reforma de 1989, la autorización a los partidos

...para introducir al país cada cuatro años libre de toda clase de impuestos, tasas y derechos, implementos fotográficos, vehículos automoto-

tores de trabajo, equipos de sonido para propaganda, equipos de computación y cualquiera otra maquinaria y material necesario para el mejor desenvolvimiento de los institutos políticos, sin que dichas importaciones excedan la suma de quinientos mil lempiras.

En cambio, resulta parca la regulación del acceso a los medios de comunicación. El artículo 70 establece como regla el no uso de medios oficiales del Estado con fines de propaganda electoral. Sólo dentro de los cinco días anteriores a las elecciones se permite a quienes contienda en las mismas acceder a la prensa escrita o a emisiones de radio y televisión, pero con el importante límite de que el acceso será para explicar el programa o referirse a las personas de sus correspondientes candidatos, sin que resulte posible "combatir el programa de las Organizaciones políticas contrarias" o atacar al resto de los candidatos (artículo 74.1). La contravención de tal norma por los medios de comunicación se penaliza con importantes sanciones en los siguientes apartados del mismo artículo.

Dentro de una sistemática de considerable lógica y sencillez, no se comprenden las razones por las que la citada Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas ha llevado la contribución pecuniaria directa del Estado para las campañas, al título VIII de la Ley, donde se regulan las sanciones. Inmediatamente antes de las disposiciones transitorias, los dos últimos artículos regulan tal extremo. El artículo 245 crea la llamada deuda política "con el objeto de garantizar la independencia de los partidos políticos legalmente inscritos que participen en las elecciones generales". Y el artículo 246 establece las condiciones en que se hará efectiva dicha deuda. El Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería General de la República, entrega a aquéllos la suma de cinco lempiras exactos por cada voto válido que hayan obtenido en los anteriores comicios. En ningún caso puede recibir un partido político menos del quince por ciento de la suma asignada al partido que obtenga el mayor número de sufragios, salvo en el caso de que el partido menos favorecido no haya alcanzado en la elección anterior un mínimo de veinticinco mil sufragios.

La financiación estatal es previa a las elecciones y se entrega el día de la convocatoria, pero nunca será superior al sesenta por ciento de la cuota global que le corresponda en función de los resultados de la elección anterior.

Los artículos 245 y 246 hablan siempre de "partidos políticos". A la vista de esa regulación, es dudoso que tales beneficios alcancen

a las candidaturas independientes (artículo 49 a 51 de la Ley), pese a que este último artículo establece en favor de aquéllas, una vez inscritas, los mismos derechos que concede la Ley a los partidos "excepto el de gozar de la personalidad jurídica y el de integrar los organismos electorales, salvo las Mesas Electorales Receptoras".

5. México

El nuevo Código electoral mexicano (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 15 de agosto de 1990) supone un paso más dentro del proceso de reforma institucional iniciado en la década de los ochenta. Uno de los objetivos de ese proceso de reforma ha sido el ensanchamiento de los cauces de participación para revitalizar una cultura política que venía manifestando síntomas de anquilosamiento. Tras el Código Federal Electoral de 1986, de breve vigencia, la reforma constitucional de 1989 afectó a determinados principios del sistema electoral. El nuevo texto se hace eco de las modificaciones constitucionales, registrando, entre otras, importantes novedades relativas a la fórmula de asignación de escaños, el régimen de los partidos políticos y la administración electoral.

Como no podía ser menos, la ocasión se ha aprovechado para perfeccionar y adicionar nuevos apartados al sistema de financiación de partidos y campañas. Aunque alguno de esos apartados no entran en vigor hasta 1992 (artículo transitorio n. 15 del nuevo Código), seguiremos de cerca, para la exposición, las disposiciones del Código de 1990.

Entre los derechos de los partidos, el artículo 36, *c* menciona los de "disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público" en los términos establecidos en el Código. Ambos extremos, financiamiento y prerrogativas, se desarrollan en el título 3 del libro dedicado a los partidos políticos (libro 2). Las prerrogativas son tres (artículo 41): acceso permanente a la radio y televisión, exenciones fiscales, y franquicias postales y telegráficas.

A) *Acceso a la radio y televisión.* En los términos de los artículos 42 y siguientes, los partidos políticos tienen acceso a los medios electrónicos de comunicación social con el fin de difundir sus respectivos postulados ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. A tal efecto, cada organización partidista disfrutará de quince minutos mensuales durante el tiempo atribuido al Estado en las frecuencias de radio y canales de televisión. Además, tienen de-

recho a participar en un programa conjunto con los demás partidos, que se transmitirá por radio y televisión dos veces al mes. Según el artículo 44.2, durante las campañas electorales, la duración de las transmisiones se verá incrementada para cada partido político nacional en proporción directa a la fuerza electoral acreditada en los últimos comicios. Para la producción de los programas y la asignación de tiempos es competente la llamada Comisión de Radiodifusión, integrada en el organismo que constitucionalmente tiene atribuida la suprema autoridad electoral: el Instituto Federal Electoral. En dicha Comisión presidida por el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del propio Instituto, tiene un representante cada uno de los partidos políticos "con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de un partido" (artículo 43.2). También es competencia de la Comisión vigilar que las tarifas que se cobren a los partidos por propaganda durante las campañas sean equivalentes a las de publicidad comercial. Según el artículo 38.1, *j* la ocupación de las emisoras de radio y canales de televisión durante el tiempo que oficialmente corresponda a cada partido, se configura además como una obligación de éste, encaminada a difundir "la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate".

B) *Exenciones fiscales*. En esta materia, la legislación electoral mexicana no es demasiado generosa con los partidos. El artículo 50 únicamente les exime de determinados impuestos, como los relacionados con las rifas, sorteos, ferias y otros eventos cuyo objeto sea la recaudación de fondos; los relativos a las ventas que realicen de los impresos editados para la difusión de principios, programas, estatutos o propaganda. Finalmente, también se les exime del impuesto sobre la renta por las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubieren adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como por los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.

C) *Franquicias*. Los artículos 53, 54 y 55 del Código regulan minuciosamente el régimen de franquicias postales y telegráficas. En ellos se establecen las reglas a que se ajustará el disfrute de esas franquicias, con mención de los órganos del partido que podrán hacer uso de ellas, acreditación de los representantes de los partidos autorizados a tales efectos, ámbito territorial y oficinas autorizadas para su aplicación.

El financiamiento público directo constituye el aspecto más interesante (y también más innovador) del Código de 1990. El artículo

49, en su apartado 1, establece cuatro conceptos a los que se reconducen las aportaciones del Estado, y en su apartado 2 fija una barrera de porcentaje de voto por debajo de la cual no se causa derecho a financiación. Dicha barrera se establece en el 1.5 por ciento de la votación emitida "independientemente de que (los candidatos del partido de que se trate) hayan ganado elecciones para diputados de mayoría relativa o senador". Por su parte, los cuatro conceptos a que antes nos referíamos son los siguientes: por actividad electoral, por actividades generales, como entidades de interés público, por subrogación o reemplazo que haga el Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y por actividades específicas como entidades de interés público.

a) *Financiación por actividad electoral (artículo 49.1, a)*. Para determinar el monto de la financiación que corresponde a cada partido, el Consejo General del Instituto Federal Electoral establece, como punto de partida, el costo mínimo de la campaña por cada diputado o senador. Cada uno de dichos costos mínimos se multiplica por el número de candidatos a diputados registrados dentro del cupo de los trescientos que se eligen por mayoría relativa (artículo 54 de la Constitución), y por el número de candidatos a senadores. En ambos casos (diputados y senadores), el siguiente paso consiste en dividir la cifra total obtenida, entre la votación nacional emitida en la correspondiente elección, calculándose así el valor unitario por voto. A cada partido se le asigna la cantidad que resulte de multiplicar ese valor unitario por voto por el número de votos válidos que haya logrado en la elección de diputados de mayoría relativa, y en la de senadores. De la cantidad resultante se hace entrega a los partidos durante los tres años siguientes a la elección, a razón de veinte por ciento del total durante el primer año, treinta por ciento durante el segundo, y el cincuenta por ciento restante durante el tercero. Por último, contempla el Código la posibilidad de incrementar las cantidades a entregar durante el segundo y tercer años, con el fin de corregir el impacto de la inflación.

b) *Financiación por actividades generales como entidades de interés público (artículo 49.1, b)*. Por este concepto, el Estado distribuye anualmente entre los partidos, y por partes iguales, un monto adicional de recursos equivalente al diez por ciento de la cantidad total otorgada como subvención de la actividad electoral.

c) *Financiación por subrogación o reemplazo del Estado (artículo 49.1, c)*. También con periodicidad anual, el Estado entrega a cada partido

una cantidad equivalente al cincuenta por ciento del monto anual del ingreso neto que hayan percibido en concepto de dietas durante el año anterior los diputados y senadores de sus respectivos grupos parlamentarios.

d) *Financiación por actividades específicas* (artículo 49.1, d). Se incluyen finalmente en este concepto las cantidades entregadas anualmente para subvencionar actividades partidistas de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y tareas editoriales. Corresponde al Instituto Federal Electoral conceder tales subvenciones hasta un tope del cincuenta por ciento anual del gasto comprobado en que hayan incurrido los partidos para la realización de las indicadas tareas.

De conformidad con las rígidas disposiciones que, en materia de registro de los partidos, establece el Código, el artículo 49.3 incluye, por último, determinados distingos para la financiación, según el carácter condicionado (artículo 33) o definitivo (artículo 24) del registro. En los casos de los partidos que obtengan un reconocimiento legal después de las elecciones, se establece en favor de quienes logren registro definitivo el derecho a obtener financiación en iguales condiciones que las que rigen para los partidos nacionales, pero únicamente por lo que se refiere a los conceptos de actividades generales y actividades específicas. En el caso de que el registro sea condicionado, tan sólo procederá financiación por actividades generales.

Con el fin de que los contribuyentes conozcan el destino de los recursos aprobados por el Estado, los partidos vienen obligados a informar anualmente al Instituto Federal Electoral acerca de la aplicación de los recursos que les fueron asignados.

Por último, hay que tener presente que, cuando se trate de financiación de coaliciones, se deja a la voluntad de los coaligados el establecimiento de acuerdos sobre el reparto de los fondos, a cuyo efecto el artículo 63.1, f obliga a que tal sea una de las menciones del convenio de coalición.

6. Nicaragua

La Ley Electoral de Nicaragua, publicada en la Gaceta Oficial de 12 de octubre de 1988, es un texto relativamente corto, pero con una sistemática sumamente clara. En la cuestión que nos ocupa es relevante el título VIII, dedicado a la campaña electoral y cuyos cinco capítulos versan, respectivamente, sobre la propaganda, el uso de

medios radiales y televisivos, disposiciones generales, financiamiento de la campaña, y normas éticas de la misma.

En materia de disposiciones generales y normas éticas, resulta destacable la prohibición de cualquier forma de propaganda que fomente el abstencionismo (artículo 118), así como el mandato dirigido al depositario del llamado poder electoral (capítulo VI de la Constitución), el Consejo Supremo Electoral, para que fije mediante Reglamento la regulación específica de la ética electoral, campaña por campaña (artículo 130).

De la sistemática empleada por la Ley, se infieren ya las dos formas de contribución positiva del Estado al desarrollo de las campañas. A ellas hay que añadir la franquicia aduanera en la importación de materiales de propaganda electoral que establece el artículo 128.

El uso de los medios radiales y televisivos queda establecido para todo tipo de elecciones (presidenciales, representantes de la Asamblea Nacional, municipales, Consejos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, y al Parlamento Centroamericano), aunque varía el tiempo de emisión garantizado para cada una de ellas. Centrándonos en las presidenciales y legislativas, el artículo 109 de la Ley sienta los siguientes principios:

a) El Consejo Supremo Electoral distribuirá durante la campaña, en cuotas iguales entre los partidos o alianzas, treinta minutos diarios en cada canal del Sistema Sandinista de Televisión, y cuarenta y cinco minutos diarios en cada una de las radioemisoras de propiedad estatal.

b) Cada partido político o alianza sufraga a sus expensas el tiempo y los costos de producción y realización de los programas radiados y televisados, producción y realización que deberá hacerse en el país, salvo que las condiciones no lo permitan, en cuyo caso el Consejo Supremo Electoral puede autorizar hacerlo en el extranjero.

c) También gozan los partidos y alianzas del derecho a utilizar las radioemisoras privadas bajo el principio de libre contratación, con un mínimo garantizado, para cada uno de ellos, de cinco minutos diarios.

Tales principios se complementan con la prohibición, establecida en el artículo 116, de que las radioemisoras religiosas realicen campañas de proselitismo político.

Las subvenciones estatales para el desarrollo de las campañas se afianzan mediante una asignación presupuestaria específica, y a través de una cantidad adicional con cargo al llamado Fondo para la Democracia (artículo 124).

La partida del presupuesto aprobada a instancias del Consejo Supremo Electoral, se distribuye de la siguiente forma (artículo 123):

- El cincuenta por ciento en sumas iguales entre los partidos o alianzas de partidos que hubieren inscrito candidatos.
- El cincuenta por ciento en asignaciones proporcionales al número de votos que los partidos o alianzas hayan obtenido en las últimas elecciones.

El Fondo para la Democracia se nutre con las donaciones del exterior, cuyo objetivo sea precisamente la financiación de partidos, alianzas o asociaciones de suscripción popular. Las donaciones se entregan al Banco Central o al Ministerio de Cooperación Externa, y su administración compete al Consejo Supremo Electoral, quien las distribuirá así:

- El cincuenta por ciento para el partido político, alianza o asociación de suscripción popular que sean destinatarios de la donación.
- El cincuenta por ciento restante se integra en un fondo común a utilizar por el Consejo Supremo para el proceso electoral.

Como corolario de estas disposiciones, el artículo 127 *in fine* prohíbe terminantemente las donaciones directas provenientes del extranjero a los partidos. Por fin, el artículo 126 estatuye la obligación de rendir cuentas ante la Contraloría General del destino adjudicado a las subvenciones recibidas, así como la de reintegrar las no utilizadas o indebidamente gastadas.

7. Panamá

La legislación electoral panameña (Ley n. 11/1983, con las reformas introducidas por las Leyes 4/1984 y 9/1988) se caracteriza por la inexistencia de contribución pecuniaria directa por parte del Estado, y la generosidad con que éste dispensa exenciones fiscales y tarifas. Tal es la principal forma que asume la contribución estatal a la financiación de campañas electorales y fuerzas políticas. Asimismo, la Ley electoral se ocupa de regular el acceso a los medios de comunicación con fines propagandísticos.

Ambos extremos aparecen en el título V de la que, con sus 496 artículos, es quizá la más extensa Ley electoral del grupo de países que examinamos. Dicho título lleva la rúbrica "gastos y facilidades electorales". Por financiamiento (capítulo 1 del título V) no entiende la Ley otra cosa que la exención de impuesto de timbres o pago de derechos de cualquier clase en "toda gestión y actuación en materia electoral o relacionadas con los partidos políticos", exención que se completa con el derecho al curso libre de porte por los correos y telégrafos nacionales "de la correspondencia, expedientes, exhortos y demás actuaciones" (artículo 165). Además de esas franquicias generales, los artículos 168 y 169 establecen en favor de los partidos otras tantas exenciones específicas. El artículo 168 otorga el derecho a disponer de una línea telefónica sin cargos para llamadas locales en una sede permanente que el partido tenga establecida en las cabeceras provinciales, así como el derecho a disfrutar, en las mismas sedes, de un descuento del cincuenta por ciento en la tarifa de electricidad. Por su parte, el artículo 169 permite a los partidos importar cada cuatro años, libre de derechos de introducción y demás gravámenes, un máximo de cinco vehículos de trabajo de hasta una tonelada y media, o de pasajeros hasta de treinta plazas, así como un máximo de cinco sistemas de amplificación de sonido o de comunicación.

Estamos, como se ve, ante formas de financiación que no se refieren de modo directo al desarrollo de las campañas, como tampoco lo hacen aquellos artículos de la Ley que disciplinan la utilización de los medios de comunicación social por los partidos. En desarrollo del artículo 134 de la Constitución, el artículo 166 de la Ley Electoral se limita a garantizar que el Tribunal Electoral (artículo 137 de la Constitución) reglamentará el acceso a los medios de comunicación administrados por el Estado. El mismo artículo precisa que el acceso se realizará en igualdad de condiciones para todos los partidos, quienes podrán destinar los espacios a la difusión de "propaganda, programas de opinión pública, debates y cualquier evento político". El artículo 167, referido a los medios de comunicación de titularidad privada, establece la obligación de éstos de brindar sus servicios a los partidos, con las habituales cautelas referidas al no incremento de las tarifas aplicadas durante los últimos doce meses, respecto a las cuales establece además la Ley la obligación de otorgar un descuento mínimo del veinticinco por ciento. Como compensación, los medios de comunicación privados pueden vetar la difusión de mensajes de partidos o candidatos que resulten atentatorios con-

tra la moral o las buenas costumbres, decidiendo, en definitiva, acerca del veto, el Tribunal Electoral.

La única referencia específica a la propaganda durante el curso del proceso electoral aparece en el artículo 170 de la Ley. Dicho artículo pretende proteger al elector de la manifestación de la propaganda y publicidad gubernamental, a cuyo efecto se impide a las instituciones públicas anunciar en un día y en un mes en los medios de comunicación social, más cuñas, anuncios o cualquier tipo de publicidad o propaganda, de las que resulten del promedio que cada institución haya tenido durante los seis meses anteriores al proceso electoral.

Fuera de esas referencias, la Ley se limita a sancionar con pena de multa a las personas que nieguen o violen las facilidades electorales en materia de acceso a medios públicos (artículo 333), y a establecer un régimen de exenciones y franquicias similar al estudiado, referido al órgano supremo de la administración electoral.

III. PAÍSES ANDINOS

1. *Bolivia*

La Ley electoral boliviana (Ley 1246) ha sido aprobada en fecha bien reciente: el 5 de julio de 1991. Su objeto es "el procedimiento, desarrollo y vigilancia del proceso electoral para la formación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los gobiernos comunales y todas las instituciones que por Ley se determinen" (artículo 1º). Aunque no es precisamente un texto corto, pues consta de 251 artículos, más diez transitorios, las previsiones relativas a subvenciones y gastos electorales son del todo parcas. Tanto es así que, estrictamente hablando, la única contribución del Estado para la financiación de la campaña es la que señala el artículo 98 de la Ley. De conformidad con éste

...los medios estatales de comunicación social otorgarán a partir de la convocatoria a elecciones, en forma gratuita y permanente, tiempo igual, dentro de los mismos horarios, a los partidos y/o candidatos postulados por ellos o por alianzas políticas, a cuyo efecto el orden de presentación de los espacios será sorteado.

Fuera de esa referencia, la Ley electoral únicamente contempla el principio de estabilidad de tarifas aplicable por los medios de comunicación social, y un límite absoluto a la utilización, por los partidos, de espacios de propaganda en dichos medios. Según el artículo 106, las tarifas cobradas a los partidos "no podrán ser superiores a las establecidas con anterioridad a las elecciones para publicidad comercial". A estos efectos, los medios de comunicación vienen obligados a inscribir las tarifas en las cortes departamentales electorales, inscripción que se realizará de manera inmediata tras la convocatoria de elecciones, y con vigencia hasta diez días después de la celebración de éstas. La limitación de espacios de propaganda se establece, por su parte, en el artículo 102. Cada partido o alianza política sólo puede utilizar un máximo de cuatro páginas semanales por periódico de circulación nacional o departamental; diez minutos diarios de televisión en cada canal, quince minutos en cada emisora de radio, ya sean tales medios nacionales, departamentales o locales.

El propósito de poner coto al monto de los costes de las campañas salta a la vista. Prueba adicional del mismo es una disposición de la misma Ley que, hasta donde sabemos, carece de parangón en las normas electorales de nuestros días. Se trata del artículo 152, donde el Estado, por medio de la Corte Nacional Electoral, asume el gasto de impresión de las papeletas "sin costo para los Partidos Políticos, Frentes, Alianzas o Coaliciones". Lo que en otras legislaciones se da por sobreentendido, aparece aquí de forma explícita.

Pero lo curioso es que el compromiso de asumir ese gasto, estrictamente institucional, no es un compromiso absoluto, sino condicionado a la obtención de un determinado número de votos por parte de las candidaturas. En efecto, según el mismo artículo 152, aquellas candidaturas que no obtengan un mínimo de cincuenta mil votos están obligadas a devolver al Tesorero General de la Nación "los costos de la cuota parte que les corresponda por su inclusión en la papeleta". Corresponde a la Corte Nacional Electoral el cálculo de dicha cuota, cuyo pago deben afianzar quienes se presenten a las elecciones mediante un compromiso previo suscrito ante la Contaduría General de la República. Caso de no alcanzar la barrera de los cincuenta mil votos, los partidos han de hacer frente al compromiso asumido en los tres días siguientes a la conclusión del cómputo, previo informe de la Corte Nacional Electoral, y "bajo mandamiento de apremio y cancelación definitiva de personalidad jurídica".

Con respecto a las fuentes de financiación normalizada de los partidos, la visión "economicista" del legislador boliviano se completa

con la usual prohibición de financiación procedente del extranjero y de personas jurídicas que contraten con el Estado (artículos 96 y 111, *d* de la Ley electoral), así como con una descripción del patrimonio del partido que queda circunscrita a las contribuciones de los afiliados, las rentas de inversiones y las donaciones de simpatizantes, a las que, por cierto, la Ley no impone límite alguno (artículo 97).

2. Colombia

La apertura de un proceso constituyente en 1991 ha permitido a Colombia dotarse de una Constitución llamativamente innovadora en materia de representación política. Por doquier, el peso de la tradición hace que los textos constitucionales continúen aferrados a los viejos dogmas revolucionario-burgueses de la independencia del representante y la prohibición del mandato imperativo. Dogmas cuya vigencia no ha impedido que las Constituciones acaben por reconocer la relevancia constitucional de los partidos como expresión del pluralismo e instrumento fundamental (por no decir exclusivo) para la participación política. Al no ir más allá, el constitucionalismo de nuestros días registra, como tantas veces se ha señalado, cierto vacío estructural, volviendo la espalda a la realidad del mandato imperativo, y desconociendo la brecha que separa al partido (o partidos) en el gobierno del partido (o partidos) en la oposición.

La nueva Constitución colombiana es innovadora por varias razones. En primer lugar porque rompe con los mencionados dogmas renuentes de la independencia del representante y la prohibición del mandato imperativo. El artículo 103 de la Constitución menciona, en efecto, los siguientes mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de la soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la *revocatoria del mandato*. Para la elección de gobernadores y alcaldes, la Constitución recoge además la figura del llamado voto programático: "Quienes elijan gobernadores y alcaldes —señala el artículo 259— imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La Ley reglamentará el ejercicio del voto programático."

En segundo término, la Constitución dedica el capítulo 3 del título IV (De la participación democrática y de los partidos políticos) al "Estatuto de la oposición". El artículo 112 garantiza a los partidos que no participan en el gobierno la libertad de crítica, y la de plan-

tear y desarrollar alternativas políticas. A esos efectos, el estatus de oposición garantizada proporciona a las minorías una serie de derechos que les confiere el mismo artículo: acceso a la información y documentación oficiales, uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con el criterio de la representación acreditada, réplica en tales medios frente a tergiversaciones o ataques públicos proferidos por funcionarios, y participación en los organismos electorales.

Habrá que esperar al desarrollo legislativo de la Constitución para comprobar en qué se traducen unos principios que sin duda habrán de afectar al sistema de subvenciones y gastos electorales. Sobre todo, si se tiene en cuenta que las vigentes normas electorales, contenidas básicamente en el Decreto 2241, de 1986, resultan a todas luces insuficientes desde esa perspectiva, y colisionan frontalmente con algunos preceptos de la Constitución. Así, por ejemplo, el artículo 6º del citado Decreto, donde taxativamente se dispone que “el que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo”. En el momento presente, lo único destacable de la legislación electoral es la garantía de que el Estado otorga a los candidatos para la utilización de los medios de comunicación “en armonía con el estatuto de comunicaciones y en el ejercicio de la libertad de expresión” (artículo 204 del Decreto 2241). Garantía que, como se ve, no incluye compromiso alguno de financiación por parte del Estado, y que puede considerarse expresada en forma más concreta en el artículo 111 de la nueva Constitución: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme a la Ley. Ella establecerá así mismo todos los casos y la forma como los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso a dichos medios”.

Además del citado artículo 111, hay que tener en cuenta los siguientes preceptos constitucionales que moldearán en un futuro próximo la cuestión que nos ocupa:

- El 103, apartado 2, un precepto que dudosamente parece referirse a los partidos, pero donde, en todo caso, el Estado se obliga a contribuir “a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales”.

- El 109, que impone a partidos, movimientos y candidatos la obligación de rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.
- El 110, que impide a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley.

3. Ecuador

Además de la vigente Constitución de 1988, dos son los textos que afectan al sistema ecuatoriano de subvenciones y gastos electorales. Se trata de la Ley de Partidos (Decreto Supremo 2262, de 28 de febrero de 1978), y la más reciente Ley de Elecciones, de 11 de enero de 1987, con las reformas introducidas por Ley de 23 de agosto de 1990. Del texto constitucional resulta destacable el absoluto monopolio que se confiere a los partidos para la presentación de candidaturas. Así lo dispone taxativamente el artículo 37 de la Constitución: "Únicamente los partidos políticos reconocidos por la Ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político".

La Ley Electoral (artículo 155) refleja el compromiso del Estado de sufragar la totalidad de los gastos que demanden el funcionamiento de los organismos electorales y el proceso electoral, consignando al efecto la correspondiente partida presupuestaria. Para la administración de dicha partida y para proponer a la consideración del Ejecutivo las modificaciones que correspondan, se faculta al Tribunal Supremo Electoral, órgano máximo de la justicia electoral creado por el artículo 109 de la Constitución.

En lo demás, los dos textos citados inciden, con objetivos y medios que nos resultan ya conocidos, en la organización y límites de la propaganda electoral, y en el monto de la contribución pecuniaria directa del Estado a los partidos, contribución que se materializa en dos conceptos aparte, genéricos y periódicos, y subvenciones específicas para gastos electorales.

Por lo que se refiere a la propaganda, la Ley Electoral parte del principio de igualdad absoluta de las candidaturas en el acceso a los medios de comunicación. El nivel de voto acreditado en anteriores comicios no es factor que el legislador ecuatoriano haya tenido en

cuenta. Antes bien, el control de la propaganda electoral mediante la limitación del uso de espacio en prensa escrita, y de tiempo en radio y televisión, se instituye precisamente (artículo 105 de la Ley Electoral) para asegurar a las candidaturas "iguales oportunidades".

El artículo 106 impone así férreas limitaciones que afectan por igual a todos: no más de media página por edición, computada en todos los diarios de circulación nacional; diez minutos diarios de televisión computada en todos los canales de emisión nacional o regional; veinte minutos diarios para cada emisora de radio de ámbito nacional, y diez para cada una de influencia local.

Tan estrictos quiere la Ley que sean esos límites, que el artículo siguiente, el 107, prevé un Departamento, adscrito al Tribunal Supremo Electoral, encargado del control de la propaganda.

La Ley de Partidos (artículo 30) añade a esa regulación, en favor de los mismos, la garantía de que las tarifas a aplicar por los medios de comunicación no podrán exceder de las fijadas para la publicidad comercial ordinaria, bajo pena de multa equivalente al triple de los valores pagados. Y adicionalmente el Reglamento de la Ley de Partidos obliga a los medios de comunicación a remitir al Tribunal Supremo Electoral, cuando lo solicitare, un listado de las tarifas vigentes para publicidad comercial (artículo 16 del Reglamento a la Ley de Partidos, de 14 de abril de 1978).

En lo que se refiere a aportaciones pecuniarias directas del Estado, hay que distinguir, como ya hemos dicho, la que se realiza anualmente con cargo al llamado Fondo Partidario Permanente, y la que se produce, con carácter acumulativo, sólo los años en que se realizan elecciones. A la primera se refiere el artículo 61 de la Ley de Partidos. Según este artículo, el presupuesto del Estado asigna todos los años, en favor del Fondo Partidario, una cantidad equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en el ejercicio. Corresponde su distribución al Tribunal Supremo Electoral, que la verifica de la siguiente manera (artículo 61.2): el sesenta por ciento a partes iguales entre todos los partidos inscritos, y el otro cuarenta por ciento en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones a nivel nacional. Idéntica cantidad a consignar en el presupuesto del año en que se realicen elecciones prevé el artículo 62 de la Ley de Partidos: "En los años en que se realicen elecciones, en el Presupuesto General del Estado constará otra partida equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, que permita afrontar el gasto electoral realizado por los partidos." En este caso, la distribución, que se realiza con anterioridad

al inicio de la campaña, se atiene exclusivamente al criterio de la proporcionalidad según el voto en las últimas elecciones ("El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, en proporción a los votos que hayan obtenido en las elecciones realizadas"). A los efectos de estas contribuciones del Estado, es importante tener presente que el artículo 59 de la misma ley de Partidos, en su actual redacción, fija una barrera electoral para tener derecho a financiación electoral. Ordinariamente dicha barrera se estableció en el diez por ciento de los votos válidos en las últimas elecciones pluripersonales. Tras la reforma de 1986, se ha reducido a un porcentaje de votos válido del cinco por ciento.

Estrechamente relacionadas con la financiación de los partidos, se encuentran, por último, las exenciones y régimen de deducciones fiscales que contemplan los artículos 32 y 33 de la Ley de Partidos. El artículo 32 declara exentos de imposición fiscal, municipal o especial, los bienes raíces propiedad de los partidos así como su adquisición o transferencia. Tampoco causan impuestos las rentas originadas en las inversiones que realicen. El artículo 33 permite deducir de la declaración de la renta de las personas naturales o jurídicas, las donaciones que realicen a los partidos "hasta por un valor equivalente al dos por ciento de la misma y no mayor a la rebaja general personal a que tenga derecho un contribuyente de acuerdo con la Ley".

4. *Perú*

En la Constitución peruana de 1979 se aprecian notables similitudes con el texto constitucional español aprobado meses antes. Su artículo 68, por ejemplo, es una transcripción casi literal del artículo 6º de la Constitución española.

Los partidos políticos —dice el citado artículo de la Constitución del Perú— expresan el pluralismo democrático. Concurran a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a las leyes.

Pero, en relación con los partidos, la Constitución de Perú va más lejos que la española, y eleva a rango constitucional la obligación del Estado de proporcionar a aquéllos acceso gratuito a los medios

de comunicación social. Así lo disponen los artículos 70 y 71 de la Constitución. Conforme al artículo 70, el Estado no da trato preferente a partido político alguno y facilita a todos el indicado acceso gratuito a medios de comunicación de propiedad estatal "con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores". El artículo 71 reitera idéntico compromiso del Estado refiriéndolo al periodo de campaña electoral, sin incluir la anterior referencia a la proporcionalidad.

Desde tan prometedor punto de arranque, cabría esperar un desarrollo infraconstitucional que contemplara al detalle un sistema de financiación estatal de las campañas. Nada más lejos de la realidad. Apenas dos meses después de la promulgación de la Constitución, se aprobó el Decreto-Ley 14250, de 27 de agosto de 1979, regulador de las elecciones políticas, que, con sucesivas reformas de detalles, continúa siendo el *corpus* fundamental de las normas electorales peruanas.

Dicho Decreto-Ley se atuvo estrictamente al mandato constitucional, y dedicó un artículo a regular las condiciones de acceso a la radiodifusión pública. Sin embargo, en vano se buscará legislación ulterior, sobre elecciones o partidos, que adicione a ese único artículo del Decreto-Ley otro u otros que establezcan contribución pecuniaria del Estado para la financiación de campañas, candidatos o fuerzas políticas. Queda, pues, circunscrita la subvención estatal a la gratuidad del indicado acceso en la forma siguiente (artículo 207 del Decreto-Ley 14250): las estaciones de radiodifusión estatales ponen gratuitamente a disposición de los partidos inscritos, alianzas electorales o listas independientes, un espacio diario de treinta minutos durante el tiempo comprendido entre un mes antes del día de las elecciones y el inicio del periodo de reflexión de veinticuatro horas que señala el artículo 206. Los espacios, que se emiten entre las 10 y 21 horas, se asignan por sorteo realizado en la Dirección de Radio Nacional del Perú. Las emisoras y medios estatales tienen prohibido, por lo demás, efectuar propaganda a favor o en contra de cualquiera de los candidatos.

Igualmente relacionada con la inserción en prensa escrita o emisión radiotelevisada de propaganda en medios privados, se encuentra la exención de arbitrio (aunque no de las correspondientes tarifas) señalada en el artículo 202.4 del mismo Decreto-Ley.

5. Venezuela

En la República de Venezuela, las normas sobre gastos y subvenciones electorales se caracterizan por su indeterminación y por el

amplio margen de libertad que, para concretarlas, otorgan al Consejo Supremo Electoral. La vigente Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de 1964, parte del principio de la estricta inhibición del Estado en materia de financiación. El artículo 35 llega al extremo de prohibir cualquier tipo de propaganda política en medios de comunicación oficiales. Lo curioso es que la inhibición de los poderes públicos es compatible con otra de las características de la actual normativa: el acusado ordenancismo de la actividad propagandística que leyes más recientes no han hecho sino confirmar. La preocupación del legislador venezolano no ha sido tanto la de arbitrar algún tipo de contribución del Estado como hacer que la propaganda se desarrolle dentro del respeto a determinados principios y límites.

Como ejemplo de cuanto decimos, valga la referencia a la reciente Ley Orgánica del Sufragio, de 1989. Su artículo 46 contempla hasta un total de treinta y dos atribuciones del órgano cúspide de la administración electoral, el aludido Consejo Supremo Electoral. Entre ellas (artículo 46.31), la de

...modificar o señalar (...) la duración de las campañas electorales, así como determinar los medios de publicidad que pueden ser usados en las mismas, e investigar el origen de los recursos económicos que se destinen a éstas y limitarlas, si fuere el caso, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

A este propósito puede señalarse que el Consejo Supremo Electoral está formado por nueve miembros elegidos cada cinco años por las Cámaras legislativas "mediante postulaciones que harán los partidos que hayan obtenido el mayor número de votos en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados" (artículo 42 de la Ley de Sufragio). No exige la Ley experiencia profesional o cualificaciones específicas para ser miembro del Consejo, aunque sí prevé que, de los nueve miembros, cuatro al menos sean ciudadanos sin afiliación partidista. Presumiblemente, tal composición hace que, en la práctica, la limitación de gastos y demás acuerdos sobre propaganda estén llamados a funcionar, de producirse, como un mecanismo de autorregulación partidista.

Sobre la propaganda electoral versa el extenso capítulo VIII de la Ley Orgánica de Sufragio. En dicho capítulo abundan las remisiones a una futura reglamentación del Consejo Supremo Electoral que, entre otras cosas, podrá incluir:

- Colaboración financiera a los partidos políticos para la realización del proceso interno de selección de sus respectivos candidatos a las diversas elecciones, nacionales, estatales o locales.
- Las condiciones de acceso para propaganda a los medios oficiales de comunicación social. Al respecto, y sin necesidad de ulterior desarrollo, la Ley deroga durante el tiempo que dure la campaña la prohibición incluida en la Ley de Partidos, y establece el acceso gratuito de los partidos a aquellos medios.

Tampoco precisan ulterior desarrollo las previsiones sobre financiamiento que establece al artículo 176 de la misma Ley. Según este artículo, el presupuesto del Consejo Supremo Electoral tiene que incluir los años que haya elecciones una partida destinada a financiación de la propaganda electoral. La partida se distribuye entre las fuerzas políticas con posterioridad a las elecciones y de forma proporcional al resultado obtenido por cada una de ellas, con una barrera mínima del cinco por ciento del voto válido. Además, el Consejo, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias, podrá contratar espacios de propaganda en radio y televisiones comerciales, para distribuirlo entre los partidos de forma equitativa, o bien asignar directamente recursos para el mismo fin. En este último caso se obliga a los partidos a presentar pruebas fehacientes del gasto y, en todos, a llevar una contabilidad especial por concepto de propaganda a disposición del propio Consejo Supremo. Por último, el artículo 211 de la Ley establece el régimen sancionador por incumplimiento de las normas sobre propaganda incluidas en la propia Ley o en las resoluciones del Consejo Supremo.

IV. CONO SUR Y BRASIL

1. *Argentina*

La Constitución de la República Argentina no contiene previsión alguna en materia de gastos y subvenciones electorales. Es la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 23.298, de 25 de octubre de 1985), y concretamente su título V ("Del patrimonio del partido"), el que ofrece las pautas aplicables. Aunque la Ley nace con vocación de permanencia, en el tema que nos ocupa resulta característica destacada la delegación en el Poder Ejecutivo de la facultad de concretar las previsiones que aquélla contiene. La propia exposición de motivos

de la Ley, que aparece en el mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación, explica por qué es así. Al regular el régimen de subsidios y franquicias, señala el mensaje,

...se deja de lado cualquier enunciación por una cuestión de peso: sería siempre incompleta como inadecuada en un tiempo de constante evolución técnica; sería quizás gravosa en su afán de abarcar todos los puntos posibles en una época de difícil situación económica. Así el proyecto delega en el Poder Ejecutivo nacional el establecimiento de franquicias que se acuerden a los partidos políticos.

Para facilitar el cumplimiento de las funciones institucionales de los partidos, la Ley crea, no obstante, un *Fondo Partidario Permanente* que se nutre de forma periódica conforme a las previsiones de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional (artículo 46 de la Ley Orgánica de Partidos). De cara a la financiación de campañas, el propio artículo 46 de la Ley establece las bases de distribución de los recursos del Fondo. Como punto de partida se considera el voto obtenido en la última elección por cada uno de los partidos reconocidos. Cada voto da derecho a percibir cincuenta centavos de austral y la cantidad resultante se entrega a los partidos al tiempo de iniciarse la campaña.

Conforme al sistema de habilitaciones al Ejecutivo, se deja al criterio de éste la fórmula de anticipo y el sistema de garantías que regirá en la financiación anticipada de partidos nuevos sin preferencia electoral anterior, y de fuerzas resultantes de alianzas o escisiones que se hallen en el mismo supuesto. Por último, el artículo 46 insta a las fracciones de un partido involucradas en un proceso de escisión a ponerse de acuerdo sobre la distribución del subsidio. De no alcanzarse el acuerdo, el subsidio podrá dejarse sin efecto, o ser distribuido a criterio del Poder Ejecutivo nacional.

En cuanto al control de la financiación electoral, el artículo 47, c establece la obligación del partido de presentar al juez federal con competencia en materia electoral, dentro de los sesenta días posteriores a la celebración de los comicios, "una cuenta detallada de los ingresos y egresos relacionados con la campaña".

Como se ve, se trata de una regulación incompleta que se centra de manera exclusiva en la contribución directa y previa del Estado según el porcentaje de votos.

2. *Chile*

En la República de Chile, la legislación electoral, prolija y minuciosa en tantos otros aspectos, dispensa escasa atención al problema de la financiación de las campañas. Quizá haya que ver en ello una manifestación más de las cautelas y cortapisas con que el constituyente chileno abordó la actuación de los partidos. Bajo ese prisma puede leerse, por ejemplo, el artículo 19 de la Constitución en la redacción que le dio la reforma constitucional de 1989, conforme a la cual se prohíbe a los partidos intervenir en actividades ajenas a las que les son propias, así como "tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana". El mismo artículo 19 del texto constitucional establece la contabilidad pública de los partidos, y prohíbe tajantemente formas de financiación mediante dineros, bienes, donaciones, aportes o créditos de origen extranjero.

La Ley de Partidos (Ley Orgánica Constitucional 18.603, de 28 de marzo de 1987) refleja similares cautelas. En el contexto de una implantación generalizada del llamado Estado de partidos, valga mencionar, por todas, la llamativa prohibición de que éstos transmitan órdenes al presidente de la República, ministros, gobernadores, alcaldes y otros altos cargos, ni dirijan instrucciones de votación a senadores o diputados (artículos 21 y 32 de la Ley de Partidos). Prohibición que se afianza en el artículo 49 de la misma Ley, con la pena de inhabilitación, por término de uno a tres años, para aquellas autoridades del partido que contravinieran aquélla. En consonancia con esa tendencia, las normas electorales propenden a garantizar a las candidaturas independientes la posibilidad de competir con los partidos registrados.

La contribución del Estado a la financiación de las campañas es una contribución indirecta que se circunscribe a la garantía normativa del acceso gratuito de partidos y fuerzas independientes a la propaganda televisada. Así lo dispone el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley 18.700, de 19 de abril de 1988). Conforme a dicho artículo, "los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente treinta minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección a presidente de la República, de diputados y senadores, únicamente de diputados, o de plebiscitos". Se trata, como puede observarse, de una obligación que recae sobre canales televisivos de titularidad privada y que se organiza de con-

formidad con los siguientes criterios (artículos 31 y 31 bis de la Ley 18.700):

a) Cuando se trata de elecciones conjuntas, legislativas y para presidente de la República, el tiempo de transmisión diaria, obligatoria y gratuita, se amplía a cuarenta minutos, divididos en dos fracciones de veinte para cada uno de los procesos electorales.

b) En las elecciones para presidente de la República, el tiempo de propaganda televisada que corresponda se reparte en cuotas iguales entre cada uno de los candidatos.

c) En las elecciones a diputados y senadores, corresponde a cada partido un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección, cuota que para aquellas formaciones sin referencia previa se hace equivaler a la del partido que hubiera obtenido menos votos.

d) Al conjunto de las candidaturas independientes corresponde un tiempo de propaganda gratuita equivalente al del partido que hubiera obtenido menos votos, distribuido entre las mismas por partes iguales.

e) Corresponde efectuar el reparto de tiempos al Consejo Nacional de Radio y Televisión, quien decide en primera instancia y con recurso ante el Tribunal Calificador de Elecciones, órgano supremo de la justicia electoral.

Las anteriores disposiciones se completan con la prohibición de transmitir propaganda electoral por los servicios limitados de televisión, y con el principio de igualdad de tarifas entre las candidaturas, que necesariamente habrán de aplicar las empresas periodísticas y radioemisoras que contraten propaganda.

En lo demás, la Ley de Votaciones se limita a reiterar (artículo 30) la exigencia del origen nacional de las fuentes de financiación de las campañas. Hay que concluir, en consecuencia, que éstas habrán de ser sufragadas por los partidos con los ingresos corrientes (cotizaciones de afiliados, donaciones, asignaciones testamentarias y frutos y productos patrimoniales) que en enumeración cerrada y exhaustiva recoge el artículo 33 de la ya mencionada Ley de Partidos.

3. Paraguay

La Ley 1/1990, de 2 de marzo, ha aprobado el Código Electoral de la República del Paraguay. Se trata de un texto sistemático y omnicompreensivo cuyo contenido responde, en efecto, a la pretensión codificadora que lo alumbró. Agrupadas en libros, la Ley no

sólo recoge las disposiciones relativas al ejercicio del sufragio y al desarrollo de los procesos electorales y *referendums*, sino también las concernientes a los partidos políticos (libro II de la Ley).

En favor de los partidos, la Ley refleja el compromiso del Estado de destinar anualmente una asignación presupuestaria para la financiación directa, en las cuantías y proporciones que indican los artículos 62 y 63, así como la exención de todo impuesto fiscal o municipal (artículo 18).

En la cuestión que nos ocupa, resulta novedosa la definición de la propaganda electoral como "un derecho de todos los electores, partidos políticos, alianzas y candidatos independientes" (artículo 321). Tal definición aparece en el libro V (Financiamiento estatal), donde, con independencia del compromiso de financiación periódica antes citado, se recoge la intervención estatal para garantizar la viabilidad de aquel derecho y regular las condiciones de su ejercicio.

A la viabilidad económica de las campañas, contribuye el Estado mediante un sistema de subsidios *ex ante* y *ex post*, que alcanza las siguientes cuantías (artículo 296):

- El equivalente a cinco mil jornales mínimos para obreros no calificados, para la elección del presidente de la República, si resultare electo.
- El equivalente a cincuenta jornales mínimos por cada concejal de cada municipio.
- El equivalente a mil jornales mínimos para el intendente municipal de la capital y el equivalente a cien jornales mínimos por el intendente de cada municipio.
- El equivalente al cinco por ciento del jornal mínimo por cada voto válido obtenido por los partidos políticos en las últimas elecciones legislativas.

El control de los gastos electorales se realiza por el Tribunal Electoral de la capital, órgano supremo de la justicia electoral cuya composición y funciones regula el libro IV de la Ley. Cada partido, alianza o candidatura independiente viene obligado a designar un administrador de la campaña electoral, al que se confiere estatus de funcionario público que maneja fondos del Estado, el cual abrirá una cuenta bancaria, y depositará en ella la totalidad de los fondos recaudados para la campaña, precisando su origen y el destino de los mismos (artículos 298 a 301). En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 118 de la Constitución de Paraguay prohíbe

a los partidos recibir subvenciones del exterior, prohibición que reitera la Ley electoral, añadiendo la de recibir aportaciones de cualquier oficina de la administración pública, empresas de economía mixta, entidades binacionales o que presten servicios o suministros a cualquier entidad pública, así como de sindicatos, asociaciones empresarias o entidades representativas de cualquier otro sector económico (artículo 302). Este mismo artículo proscrib, además, "los aportes individuales superiores al equivalente de diez mil jornales mínimos, ya sea de personas físicas o empresas".

En consecuencia, con ese intervencionismo que, como se ve, es síntoma de la aspiración a limitar la cuantía de los gastos electorales, la propia Ley contiene una definición minuciosa de éstos. Según el artículo 297, por gastos electorales hay que entender los que realicen quienes participen en las elecciones durante el periodo comprendido dentro de los ciento ochenta días anteriores a la fecha de los comicios, y que versen sobre:

- * Propaganda y publicidad, directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio utilizados.
- * Alquileres de locales para la celebración de actos de la campaña electoral.
- * Remuneraciones del personal que presta servicios para las candidaturas.
- * Gastos de transporte y desplazamiento de los candidatos, dirigentes de los partidos, alianzas o candidaturas independientes, y del personal afectado.
- * Gastos necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios requeridos para las elecciones.
- * Intereses de los créditos obtenidos para el financiamiento de la campaña, hasta la percepción de la subvención estatal.

Por lo que se refiere a la regulación de las condiciones del ejercicio del derecho a la propaganda electoral, el libro VI del Código destina veintidós artículos a establecer determinados requisitos positivos y limitaciones. Los artículos 308 y 309 parten del principio general del libre acceso, en condiciones de igualdad, por partidos, alianzas y candidaturas independientes, a los medios de comunicación social. Los propietarios o directivos de éstos no podrán realizar ninguna discriminación en las tarifas, "en el sentido de que no serán más elevadas que las ordinarias para actividades comerciales" (artícu-

lo 308, apartado *a*), ni implicarán trato favorable o adverso (artículo 308, apartado *b*). A estos efectos, el artículo 320 obliga a los medios de comunicación social a remitir al Tribunal Electoral, dentro de los ocho días siguientes a la convocatoria de elecciones, las tarifas ordinarias por los espacios de publicidad que venden. Diariamente, la ley garantiza un espacio mínimo de una hora, en todos los canales de radio y televisión, para la emisión de propaganda electoral. Esta reserva de espacio afecta tanto a los medios de comunicación públicos como privados, aunque en este último caso los que acceden a ellos deben sufragar el costo de la propaganda. Además, en cada uno de los diarios nacionales queda limitada la propaganda por partido político a “no más de una página por edición o su equivalente en número de centímetros de columna” (artículo 322).

En cuanto al concreto reparto de tiempo y espacio entre las diversas candidaturas, la Ley se limita a establecer las dos siguientes reglas generales:

- En la propaganda por televisión o radio, cada partido tendrá derecho a un máximo de diez minutos diarios por canal o radio.
- La distribución del espacio será hecha por la justicia electoral en forma igualitaria entre los partidos, alianzas y candidaturas independientes.

Norma esta última que hay que tener especialmente en cuenta a la hora de aplicar la contribución positiva del Estado que establece adicionalmente el artículo 323:

A los efectos de contribuir al proceso de democratización del país y la consiguiente educación cívica del pueblo paraguayo —indica dicho artículo— los medios de comunicación social, oral y televisado, destinarán sin costo alguno el tres por ciento de sus espacios diarios para la divulgación de las bases programáticas de los partidos que participen en las elecciones durante los diez días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral. A los mismos efectos y durante el mismo lapso, los periódicos destinarán una página por edición.

4. Uruguay

Por contraste al caso de Paraguay, recién examinado, la legislación electoral de la República Oriental del Uruguay se halla dispersa en una serie de leyes y disposiciones de rango inferior que a menudo

se remontan al primer tercio de siglo. Además de la Constitución de 1967, no menos de veinticinco leyes, reglamentaciones del Poder Ejecutivo y circulares de la Corte Electoral afectan directamente a la celebración de elecciones. Entre las más importantes de tales disposiciones, podemos citar la Ley 7812, de elecciones, aprobada en 1925 y aún en vigor con sucesivas reformas, la Ley 9378, de lemas, cuya entrada en vigor se produjo en 1934, la 9524 sobre personería jurídica de los partidos, de 1935, y la Ley 13882, de 1970, sobre Registro Cívico Nacional y reglamentación de la obligatoriedad del voto.

Ninguna de estas normas contiene disposición alguna relativa a gastos y subvenciones electorales. Los únicos artículos que, de forma indirecta, inciden sobre el tema son los artículos 6º, 7º y 8º de la citada Ley 9524 sobre personería jurídica de los partidos. Los artículos 6º y 7º atribuyen a los órganos directivos de éstos, conforme a lo que establezcan sus estatutos, la condición de representantes legales, facultándoles en exclusiva para actuar, adquirir a cualquier título, enajenar, administrar u obligarse en nombre del partido. Por su parte, el artículo 8º se remite a una Ley de 1919 para señalar la sujeción de los partidos a los requisitos de fiscalización financiera y estatutaria establecidos en la misma.

En 1989 se aprobó la Ley 16019, de 5 de abril, relativa a normas sobre publicidad política. Si, con tal motivo, cabía esperar que se hubiera paliado, en parte, el anacronismo de que adolece la legislación electoral uruguaya, no hay más remedio que concluir que la ocasión se ha desaprovechado. La Ley sobre publicidad política perpetúa el abstencionismo de los poderes públicos a la hora de intervenir, o subvencionar, el coste de las campañas. Simplemente, su artículo 1º, el único con contenido sustancial de los tres de que consta la Ley, se limita a imponer un periodo de reflexión durante las cuarenta y ocho horas previas a la votación. En ese lapso de tiempo queda prohibida la realización de actos de propaganda proselitista en cualquier medio, así como la realización o difusión de encuestas electorales.

5. *Brasil*

El sistema de financiamiento electoral en Brasil puede ser calificado como un sistema de acusado control público sobre los gastos y recursos de los partidos. El sistema combina una acción restrictiva, tendente a la limitación variable, campaña por campaña, de la cuantía de los gastos, con una minuciosa normativa en materia de con-

tabilidad y rendición de cuentas. En el primer aspecto, el artículo 89 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 5682, de 21 de julio de 1971) obliga a incluir en los estatutos de los partidos normas relativas al límite de gastos en que podrán incurrir con motivo de la promoción de su programa y candidatos. Con carácter general, la propia Ley faculta además a los órganos superiores de la administración electoral a fijar en cada contienda los límites que correspondan en materia de contribuciones, donaciones y gastos (artículo 93.X).

En el segundo aspecto, compete a los mencionados órganos (Tribunal Superior y tribunales regionales electorales) el control de la contabilidad y recursos financieros electorales de los partidos (artículos 22 y 29, *f* de la Ley electoral y 93 de la citada Ley de Partidos). Para cada una de las campañas, las fuerzas políticas vienen obligadas a constituir un Comité de Asuntos Financieros que canaliza la gestión de gastos e ingresos electorales. La composición de dicho Comité ha de ser debidamente registrada, sin que puedan formar parte del mismo los militantes con cargo electivo. Los Comités de finanzas rinden cuentas ante la administración electoral al cierre de la campaña y ostentan el monopolio de la gestión de los gastos. A tal efecto, el mismo artículo 93.X, en su párrafo 2, prohíbe a los candidatos, bajo pena de cancelación de la candidatura, incurrir a título individual en gastos electorales de cualquier tipo.

La contribución positiva del Estado se concreta en la garantía del acceso de todas las agrupaciones políticas a los medios de comunicación, según instrucciones del Tribunal Superior Electoral, y en la distribución directa y periódica de recursos financieros a los partidos. El título VII de la Ley de Partidos crea, en efecto, un Fondo Permanente Especial de Ayuda a los Partidos. El Fondo se dota con los recursos que la Ley le asigne, el importe de las multas y sanciones electorales, las donaciones de personas físicas (para las que se impone el límite de doscientas veces el salario mínimo), y las consignaciones presupuestarias de la Unión. Los fondos se ingresan trimestralmente en el Banco de Brasil a disposición del Tribunal Superior Electoral, quien procede a repartirlos con arreglo a los siguientes criterios:

- El diez por ciento del total se reparte en asignaciones iguales entre todos los partidos que se hallen en funcionamiento.

- El noventa por ciento restante se distribuye proporcionalmente al número de sufragios alcanzado por cada partido en las últimas elecciones a la Cámara de Diputados.

Aunque la Ley de Partidos no prevé reserva específica de parte de estos fondos para la financiación de campañas, el artículo 105 dispone los fines a que serán aplicados tales recursos (mantenimiento de sedes, propaganda, alistamiento y elecciones, fundación y mantenimiento del llamado Instituto de Adoctrinamiento y Educación Política). El artículo 118 estatuye además la obligatoriedad del funcionamiento permanente del partido a través de una serie de actividades, entre las que merece destacarse “la promoción de congresos o sesiones públicas para la difusión del programa”. Para tales casos, el propio artículo 118 garantiza la transmisión gratuita por las emisoras de radio y televisión, previa autorización de la justicia electoral y en las condiciones que señala dicho artículo. En los años de elecciones generales, de ámbito estatal o municipal, la retransmisión de congresos o sesiones no viene autorizada durante el tiempo que transcurre entre los ciento ochenta días anteriores a los comicios, y los cuarenta y cinco posteriores.

Por último, el artículo 109 concede a los partidos exención de impuestos de cualquier naturaleza, así como el beneficio de gratuidad para la publicación de actas, convocatorias, documentos internos y notas afirmativas en la imprenta oficial y emisoras de radio y televisión de titularidad pública.

Miguel REVENGA SÁNCHEZ